

学位申請論文

「森林環境税の理論と実際」

荒木 一彰

目次

はじめに	4
第1章 森林環境税の基礎理論	6
第1節 問題背景	
第2節 問題意識	
第3節 森林環境税の先行研究	
1. 地方財政学	
2. 環境経済学	
第4節 租税思想史からみた森林環境税	
1. 租税思想史の先行研究	
2. 植田和弘の森林環境税論	
3. 参加型税制に見られる租税思想	
第5節 エコロジー経済学からみた森林環境税	
1. 生態系のなかの森林	
2. 生態系サービスとしての森林	
3. 森林の経済学的価値評価	
4. PES と森林環境税	
5. 日本発の新しい PES としての森林環境税の可能性	
第6節 森林環境税は理論的にどうあるべきか？	
第2章 森林環境税の実際に関する一考察—議事録のテキストマイニングを中心に—	30
第1節 はじめに—問題の所在	
第2節 先行研究のレビュー	
1. 森林環境税の用途について	
2. 財政学からのアプローチ	
3. 林政学からのアプローチ	
4. 個別事例からのアプローチ	
5. 森林環境税の実際に関する否定的な研究	
第3節 議事録のテキストマイニング	
1. なぜ議事録なのか	
2. 分析手法について	
3. 分析内容	
第3章 参加型税制の現状と展望—神奈川県を事例に—	53
第1節 はじめに	
第2節 神奈川県の森林・林業の現況	

第3節	神奈川県水源環境保全税について	
1.	税導入までの経緯	
2.	水源環境保全税の概要	
3.	水源環境保全・再生かながわ県民会議	
4.	県民会議に関する先行研究	
5.	県民会議の議事録のテキストマイニング分析	
6.	水源環境保全税のポテンシャルの高さ	
第4章	地域づくりの視点から見た森林環境税ー長野県を中心に	73
第1節	はじめに一問題の所在	
第2節	地方独自課税としての森林環境税	
第3節	近年の先行研究における森林環境税に対する評価	
第4節	森林環境税の方向性ー長野県の森林税を事例に	
1.	なぜ長野県なのか	
2.	長野県の森林行政	
3.	長野県森林づくり県民税（森林税）第1期	
4.	長野県森林づくり県民税（森林税）第2期	
5.	森林税と林業支援	
6.	長野県の森林税の実際	
第5章	森林環境税の展望	96
第1節	はじめに	
第2節	各章の総括	
第3節	森林環境税の展望を考える手がかり	
1.	先行研究のレビュー	
2.	森林環境税の不正受給問題をどう考えるか？	
3.	全国版森林環境税の導入の動きについてどう考えるか？	
4.	これからの森林環境税はどうあるべきか	
参考文献		101

はじめに

今日ほど、森林環境税に対する注目度が高まっている時はなかったであろう。しかしながら、その主要な要因は、導入された都道府県単位で様々な成果が認識されたからではない。単に、国主導で全国版森林環境税の導入の議論が進んでいるからである。

地方の森林環境税は間違いなく岐路に立っている。全国版森林環境税という外圧もさることながら、内部においても、様々な問題を孕んでいる。県民の認知度の低さに始まり、近年では、長野県のある森林組合が森林環境税を不正受給したというニュースがあった。森林環境税が初めて創設された時期は、地方分権化の流れに乗って、森林環境税は非常に期待度が高かったと思われる。その当時から現在の状況は想像もできなかったであろう。

森林環境税という名称からわかるように、当初は林業支援のための税ではないことが認識され、「森林としての環境」を整備することに目的があった。すなわち、森林の持つ水源涵養機能や土壌流出防止機能を発揮させるために求められる事業への財源として位置づけられていた。実例としてみると、神奈川県は丹沢地域の水質保全を重視した水源林整備のために導入されたし、高知県も住民参加型の税制という枠組みが既存の林業政策との違いとして位置づけられて導入された。

現在、森林環境税は目的に照応する成果をあげたのか、という評価を行うことが可能な段階に入っている。だが、徐々にその評価がなされていく見通しの中で、突如、全国版森林環境税を導入するという動きが本格化した。地方の森林環境税はこれまでの成果を明らかにするとともに、全国版の森林環境税との棲み分けについても検討される状況となった。

他方、日本の森林には待ったなしのことも起こっている。人口減に伴う林業衰退に明確な手立てが打てていないのである。まず、従来型の林業補助金では地域の多様な森林を保全できる林業に対して支援できていない。さらに、日本にはもともとドイツのような地域の森林に根付いた森林官がいない。すなわち、現存する森林をこれからどうしていくかというビジョンが明確にできていないのである。森林は短期間で経営できるものではなく、長期的な視点に立った経営が必要不可欠である。日本の中でも、岡山県の西粟倉村のような100年の森づくりを独自に進めるところはある。森林環境税を導入している長野県では、切り捨て間伐のみに支援してきたこれまでの流れを変更して、搬出間伐にも支援することを決めた。これは明らかに林業支援に当たる。日本の森林と林業の関係は切っても切れない関係にあるので、森林環境税もまた、林業再生問題との関係性を作らねば、森林の荒廃に直面する可能性がある。

このような転機にある森林環境税に関して、本研究では理論と実際の両面に焦点当て、考察を行う。何のために森林環境税があり、現状ではどうなっていて、これからどうしていくべきかを明らかにする。

本研究の構成は以下のとおりである。

第1章は、森林環境税の基礎理論とし、森林環境税に関する理論研究を行う。これはこれまでの地方財政学と環境経済学の成果を踏まえつつ、まず参加型税制としての森林環境税の意義を明らかにするために、租税思想史の観点から考察する。次に、エコロジー経済学でいうところの「生態系サービスへの支払い」としての森林環境税という位置づけを示し、課税根拠を明らかにすることを目的としている。

第2章では、森林環境税の実際とし、森林環境税に関する記述的な研究を行う。これまで森林環境税はどのように運用されてきたのかを明らかにすることを目的としている。その際に、県民会議等の入手可能な議事録をもとにテキストマイニング分析を行うことによって、森林環境税の特徴を抽出し、新たに3つのタイプ分けを行い、運用の実際を整理する。

第3章は、参加型税制の現状と展望とし、森林環境税の生みの親である植田和弘氏の参加型税制という構想が現状どうなっているかを、神奈川県を事例に考察する。そして、参加型税制という構想を実現しうる可能性を明らかにする。

第4章では、地域づくりの視点から見た森林環境税とし、森林環境税の目指すべき方向性として、「地域づくり」の視点が重要であると考え、長野県を事例に考察を行う。その際に地域づくりを具体的に推し進める上では、地域産業としての林業再生を支援する財源として森林環境税を位置づけるべきだと主張する。

第5章は、森林環境税の展望とし、本研究のまとめをした上で、今後、森林環境税はどの方向に進むのかを検討する。特に、国主導の全国版の森林環境税との関係から考えたとき、「地方発の森林環境税」の意義を踏まえた位置づけを試みた。

なお、本研究で取り扱う森林環境税には、神奈川県の水源環境保全税も含めて分析している。水源環境保全税と他の森林環境税では、目指している森林の姿は異なるので、厳密に同一視すべきではないところは、その点を明記して論じることとしている。

本研究は、今注目されている森林をめぐる諸問題の解決に向けて、「地方税としての森林環境税」を基本とした国と地方の財政関係について検討していく。この税が日本の地方分権を推進する一助となり、林業の再生と生態系サービスを総合的に発展させる可能性を持つこと。これが本研究の示す方向性である。

第1章 森林環境税の基礎理論¹

第1節 問題背景

資本主義の発展が進むにつれて、公共政策や財政政策は国民国家の境界内の視野からグローバルな視野へと転換しつつある。経済学の枠組みも、アダム・スミス以降の国民国家の経済学から地球環境や世界経済などの視野をもったものへと転換を余儀なくされている。その際に、「国民国家の『保護膜』によって守られていた地域」（諸富[2010]3 ページ）は税制・財政を含めて、いかなる方向性をもって進むべきなのかという問いが立ってくる。

日本の地域はこれまで「中央と地方」という関係に規定されていた。いま、中央集権的なシステムへの懐疑が深まる中で、中央に依存した「地方」から脱却した「地域」の主体的な発展が求められている。

では、具体的にどのように発展していけば良いか。日本の地域の主体的な発展には、自然との関係が深くかかわっていると考える。例えば、日本の国土における森林率は68.5%に上り、世界有数の森林大国である（林野庁[2012b]19 ページ）。にもかかわらず、地域資源としての森林は地域を支える産業として有効に活用できていないばかりか、むしろ様々な環境被害を通じて悪影響を及ぼしつつある。この背景には、各地の住民が森林のもつ価値を過小評価しているという事実がある。また、その価値を公正に評価しつつ、責任と負担を自覚する場がなく、健全な森林を取り戻す機会が失われてきたことが指摘できる。ここにも、日本の森林政策が中央集権的な要素を含んでいたことが影響していると考えられる²。

近年各自治体において、地方分権の流れから課税自主権を活かすべく、森林環境税の導入が広がっている。2017年4月時点で37県と府が導入している。これらの税の主な特徴は住民税への超過課税と住民参加型税制であると言われている。地域固有の資源を活かすための税制において、住民の役割が増している点で注目に値する。その一方で、森林環境税は地方税と環境税としての位置づけや課税根拠、用途などに関して理論的に十分な合意形成ができていたとは言い難く、現場での試行錯誤が続いているのが現状である。

第2節 問題意識

実際に森林環境税が導入された地域では、住民にとって増税になっているにも関わらず、受容されてきた。全国初で導入した高知県では、当初、県民の半数以上が賛成していた。内閣府による「森林と生活に関する世論調査」（平成23年12月調査）によれば、森林への親しみを感じている回答者は8割以上に上り、日本人の森林に対する意識の高さが伺える。逆

¹ 本章は、2014年京都大学大学院経済学研究科修士論文を一部加筆・修正したものである。

² 「戦後の森林政策、すなわち中央官庁による中央集権的な全国一律画一的な人工林造成施策が、木材自由化の中で破綻し、今や森林を保全するには、市民参加を前提として、地域の自然的・社会的条件に合わせた分権的な管理へと転換せざるを得なくなった。こうして行政と市民の関係は「上からの押しつけ」でなく「参加」がキーワードとなると同時に、都市と農山村の連携と参加に基づく森林保全活動が隆盛を迎えたのである」（山本[2010]）。

に、木材生産としての森林には2割程度の関心しかなく、地域住民にとっては、地域産業としての林業という認識が低下してきたことが指摘できる³（林野庁[2011]1ページ）。

住民の森林・生活認識は、「森林・林業白書」（平成24年度）において、「国民参加の森林づくり」の推進力として位置づけられており、今後も重視されていくであろう（林野庁[2012a]84ページ）。同時に、このような動きは、理論的には、エコロジー経済学が注目する「生態系サービスへの支払い（Payment for Ecosystem Services、以下PES）」という考え方からも捉えることができ、森林環境税の理論的フレームワークにとって極めて有意義である。なぜならば、この考え方は、生態系サービスという認識を通じて、すべての地域住民にとって森林が重要なものであると気付かせるだけでなく、実際に森林の健全化に向けて住民自身が関わっていくことができるからである。

そして、忘れてはいけないのが、参加型税制としての森林環境税という側面も理論的フレームワークには含まれるということである。参加型税制という用語は、植田和弘氏によって提起された。しかしながら、「参加型」の租税とはいかなるものかという理論研究も十分に行われてきたとはいえない。そこで、森林環境税において、なぜ「参加型」という考え方が生まれてきたのかに着目し、租税思想史の観点からの考察をまず行う。ここでいう「租税思想史」とは、島恭彦が『近世租税思想史』で述べた、「社会的、歴史的な存在としての租税」から生まれる租税思想を対象にしたものである。これまでに島が近世における租税思想に関する研究を行い、諸富徹が近代から現代に至るまでの租税思想を研究している。しかしながら、2000年以降の日本における課税自主権の行使を通じた地方自治の新たな展開の中で生まれた「参加型税制」という租税思想は今だ十分に明らかにされていない。

このように、本章では、森林環境税の先行研究を概括した上で、二つの理論的フレームワークを検討する。一つ目は、租税思想史の観点から、参加型税制に至る経緯と意義を考察する。これによって、植田和弘氏がなぜ森林環境税を参加型税制として位置づけるべきだと考えたのかを明らかにすることができると考えている。島以来の租税思想史研究の中で、池上惇が『財政思想史』で述べた、「地域性を視野に入れた財政システム」という現代の特徴を踏まえると、これまでの中央集権型の財政システムとは異なる地域主導の財政システムを考察するに当たって、「参加型税制」は新しい租税思想を提起したと考えられる。

二つ目は、エコロジー経済学の視点から、多面的機能ないしは公益的機能と捉えられてきた森林の意義を、生態系サービスとして詳細に位置づける。ここでは、森林環境税が水源税のような特定の生態系の機能に着目したものと異なるということにも言及する。次に、多様な価値の総体として森林の生態系を維持していくためには、PES（生態系サービスの支払い）の概念はどのようにあるべきかを検討する。日本以外の世界中のPES制度の実際が森林

³ なお、「国民の森林に期待する働き」に関する2015年の調査では、木材生産の順位が急上昇している（2011年では、6位だったのが、4位まで上昇）。
（<http://www.rinya.maff.go.jp/j/rinsei/singikai/attach/pdf/170214si-10.pdf>、2018年3月19日アクセス）

を保護するための手段として位置づけられていることを考慮すると、その枠組みをそのまま日本に適用することは望ましくないと考える。なぜなら、日本の森林が抱えている問題は、世界の森林のような違法伐採からの保護よりも、むしろ積極的に活用していくことだからである。最後に、最も重要なこととして、地域住民が森林を適切に活用するために PES としての森林環境税が位置づけられることによって、森林の生態系サービスが守られ、次世代に引き渡されていくにはどうすればいいかを考察する。現在、全国版の森林環境税の導入が国で検討されており、地方の森林環境税の存在意義が問い直される恐れがある。全国版の森林環境税との差別化として、地方版の意義を明らかにすることは極めて重要であると考えられる。

2003 年に全国で初めて森林環境税を導入した高知県からすでに 15 年が経過しており、森林環境税に関する様々な先行研究が蓄積されている。しかしながら、本章が目的とする導入の意義を明らかにしたうえで、全体像を把握できるような基礎理論は未だないのが現状である。たしかに、一口に森林環境税といっても、都道府県単位で様々な違いがあり、個別性が高いと言える。だが、このような状況だからこそ、導入の意義に立ち返った基礎理論を改めて考える必要があると思われる。

第 3 節 森林環境税の先行研究

1. 地方財政学

2000 年の地方分権一括法における地方税法の改正によって、地方の課税自主権が強化され、法定外普通税や法定外目的税の新設・変更が容易になった。ここで留意すべき点は、森林環境税は法定外税として導入されていないことである。

其田によれば、森林環境税は「最終的に導入された税制のあり方だけを考えれば、地方分権一括法の成立を必要としなかった」（其田[2010]110 ページ）ところに他の地方環境税には見られない特徴がある。森林環境税にとって制度上重要なのは、標準税率の定義が変更されたことである。「この変更により、財政需要の増減や税収規模には直接関係なく、一定の政策目的を達成するための手段として超過課税の手法を用いることができるようになった」（同上）。

このことは地方税として森林環境税がどのように導入されたかを物語っている。つまり、政策税制として特定の目的を果たすことが最重要であるとされて導入されたのである。その意味では、例外的な地方税といえるかもしれない。だが、川勝・植田[2005]が明らかにしているように、地方税原則に照らすと、法定普通税である地方住民税や地方法人税と比較しても、地方税としての森林環境税は十分に通用すると考えられる。

「政策税制」という規定は、現実の問題に対処できるという意味での有効性はあるかもしれないが、森林環境税がもつ可能性を見失う恐れがある。実際に、財政学者の中には、地方への権限移譲によって、独自課税が乱発されてしまって、税制の秩序が乱れるとの警戒感を持っている者もいる。

神野[2005]は、政策税制が課税自主権の拡大に伴って、租税の意義を曖昧にされる恐れを

指摘している（神野[2005]48-54 ページ）。つまり、どのような税をどのような目的で導入するかを慎重に考慮しつつ構想すべきだと主張する。つまり、なぜ森林環境「税」なのかは、その可能性を論じる前に明確にしなければならないということである。世界的な傾向としてみると、森林保全のための費用を租税として徴収するのは稀である。その理由は、納税者である住民が森林からどのような公益的なサービスを受けているのかを明白することができないからである。

このような問題を地方財政学では、税外負担という視点から考察してきた。神野[2005]によれば、日本における税外負担は3つに大別される。一つ目は使用料・手数料、二つ目は分担金、3つ目は負担金である。どの項目に当てはまるかは、一般報償か個別報償かで判断することができる。神野は、「地方税が応益原則で課税されるといっても、その利益とは地域社会全体の利益である一般報償であって、地域住民に個別に割り当て可能な個別報償ではない」（神野[2005]54 ページ）ことに留意して、「個別報償であれば、税外負担で徴収すべき」（同上）だと主張する。

ここで森林環境税に類似したものと考えられている水源税を例に挙げると、それが水源地保全を目的とし、水道料金から徴収される場合は、一つ目の使用料・手数料に該当する可能性がある。なぜならば、個別報償の対価として支払われるからである。このように考えると、水源税は、租税としての位置づけが必ずしも明確だとは言いきれない。そのような意味で、水源税にとっての十分な課税根拠を与えている金澤史男の応益的共同負担論は有益である（高井[2013]）。

他方、森林環境税の場合は、その便益が地域全体に及ぶものとして、住民・法人に均等割り徴収をしているケースが多い。現行の森林環境税の方が税外負担よりも望ましいと述べるためには、一般報償を明記する必要があるが、その場合であっても、問題点は生じてくる。すなわち、森林の便益を都道府県単位で線引きできるかという問題である。

2. 環境経済学

森林の持つ便益を明らかにする試みは、地方環境税の視点から行われてきた。それによれば、森林環境税は、森林の公益的機能または多面的機能（水源涵養機能、台風や大雨時の土砂災害防止機能、生物多様性の保全、夏の気温を低下させるなどの気候緩和機能、レクリエーションの場の提供など）の回復・維持を目的としているとなっている。

このような意味で、森林環境税は、環境を保全するための政策税制として位置づけようとしてきた。故に、「森林全体がもたらす『公益』は住民全体に帰着するのでなるべく多くの住民が負担すべきであり、その程度は個別に計測不能なのでその負担については均等となるというのが森林環境税である」（其田[2012]113 ページ）とされる。

ところが、この税は「環境」という用語が用いられているが、純粋な意味で環境税ではない。すなわち、森林環境税は森林保全に関わる原因者（例えば、森林業者）に課せられるのではなく、当該の地域住民に一律に課税されているので、納税者の行動を変化させるわけ

ではないからである。したがって、「純粋な」政策税制として位置付けるのは難しい。

そこで、諸富[2005]は、森林環境税が通常的环境税とは異なるものの、納税者としての地域住民に対して、森林への関心を高めることには貢献しているところに着目している。このことは、「税が具体的にどの程度森林整備の促進に寄与したかという‘結果’よりも、県民の関心を高めるという‘過程’に着目した、租税の新しい評価軸」（諸富[2005]77 ページ）として位置づけることが可能となる。

このように、森林環境税は、課税によって税収を上げる以上に、重要な役割として、地域住民に森林の重要性を認識させることが考えられている。

第4節 租税思想史から見た森林環境税

ここまで、森林環境税の先行研究として、地方財政学と環境経済学の視点から、森林環境税を考察してきた。だが、そもそもなぜこのような税が誕生することができたのかということについては、十分な根拠が示されているとは言い難い。そこで、森林環境税も租税の一種であることには変わりがないので、租税思想史の観点から森林環境税を考察していく。

1. 租税思想史の先行研究

島[1938]によれば、租税思想の歴史は複雑さを有する。なぜならば、「租税問題は政治学、行政学、経済学その他種々の学問の対象となり得る」（島[1938]5 ページ）からである。このような複雑さの中で、租税を捉えているのは、租税技術論だけでなく、租税思想をも重要視したからに他ならない。租税は社会的存在であり、社会的なひろがりについて発展していく租税制度を念頭に置く必要がある。その結果、「個々の租税思想を問題とする場合には、必ずその思想の社会的基礎を考えねばならない」（島[1938]7 ページ）のである。また、「新しい租税思想は古いものを批判して新しいものを生み出す。それは社会的実在から生まれ、再び社会的実在の内部に浸透して、これを動かす物質的な力となる。」（同上）とも言われており、租税思想としての森林環境税を捉える上での重要な指摘であると考えられる。

時代的にみると、島が想定していた租税には地方税は含まれていない。しかしながら、島の租税思想史を継承した池上は次のように述べている。島[1938]が「経済の科学的な認識に基礎を置く租税思想の生成と発展を一貫して追求した」（池上[1999]vii ページ）点で画期を為すと評価しつつ、池上は「財政思想の発展過程の中で経済法則に対して、共感や正義の原則がもつ独自の意義を解明した」（同上）と。具体的には、「社会の共感を重視し、合意形成や学習の領域への資源配分を視野に入れ、人的能力形成やコミュニケーション基盤への投資、さらには地域性を視野に入れた財政システム」を重要視した租税思想史となっている。このように、租税思想史を京都大学経済学部財政学講座が継承するプロセスで、地域性を取り入れた財政システムの構想が定着していったと考えられる。

池上[1999]において、さらに注目すべき点は、予算課程における学習論である。

「予算過程のチャンネルに参加する関係者、特に個々の納税者と自治団体にとって公共的意思決定のための情報が〔略〕判断のために適切なものとなればなるほど、予算における意

思決定は市場における意思決定に比べてより‘確実性の高い’ものとなる。〔略〕〔憲法と情報インフラストラクチャーが整備されるほど〕過去の予算過程における失敗と成功の経験が情報として蓄積されていて納税者の自由なアクセスが保障されているならば、意思決定における確実性は益々高まる。インフラストラクチャーの整備によって、いわゆる学習能力の向上が保障されるならば、過去の経験をより正確にフィードバック出来るからである」(池上[1999]76 ページ)。

これは、森林環境税の用途を決定する県民会議において有益な視座があると考えられる。通常の予算過程は高度な専門的な知識が求められ、議会が各種の施策のチェックや評価を行うものである。そこで、議会に対して県民会議がその存在価値を作り上げていくためにも、参加する県民の学習能力を高めていくことが重要になってくると言えるであろう。

森林環境税には実態上の問題が残されているものの、森林環境税に見られる租税思想を検討する可能性を示唆しているのが、諸富[2013]である。本書の対象は主に近現代の欧米であるが、あとがきにて、近現代の日本の税制の特徴が指摘されている。日本の税制は「上から」・「外から」来たものであって、市民が「下から」要求して税制改革を実現する経験をしてこなかったことが指摘されている。

2. 植田和弘の森林環境税論

多くの先行研究で指摘されているとおり、参加型税制を初めて提起したのは、植田和弘氏である。植田[2003]によれば、森林環境税は「地域環境経済の再生プラン⁴」と連動していくために「参加型税制」でなければならないという。ここでいう「参加」は単に、「税制の決定とその政策的活用が住民参加の下で進められる」(植田[2003]184 ページ)だけでなく、「環境資産の維持・再生に参加意識を持ち、その意義とそれに果たす税制の役割を明確に確認できるように、税制の設計段階から、環境資産の状態や環境資産と地域経済とのかかわりに関する学習と結びつけた検討の場が設けられること」(同上)や「環境資産の持続性を確保することへの貢献など支出の効果を測る評価基準を常にフィードバック的に協議し、税収の用途の決定に関与する第3者評価のシステム」(同上)までを含んでいる。このように、植田氏による「参加型税制」には、重層的な内容が含まれているが、これらを満たすことができたとしても、「地域環境経済の再生プラン」の入り口に立ったに過ぎないと述べられている。なぜ植田氏はそこまで森林環境税に求めるかといえ、この税を通じて、地方税制自体を環境や持続可能性の観点から洗い直すことにつながっていきたいという考えがあったからである⁵。したがって、森林環境税は、植田[2010]がいう「税制のグリーン化」、つまり、

⁴ 「環境資産と地域経済の持続可能な関係を再構築するための地域づくり」(植田[2003]184 ページ)のこと

⁵ 「これら税〔森林環境税や産業廃棄物税〕の導入は、長く続く大きな移行過程の一環というように見ていただくのが正解だと私は思っています。それは、地方税制のグリーン化という考え方です。つまり、法定外目的税の創設が可能になったので、創設可能な税を探したということはもちろんあるのですけれども、全体としては、持続可能な地域社会をつくっていく場合に地方税制はいかにあるべきか、地方税制自体を環境の観点、持続可能性という観点からもう一度洗い直す。そうすると、違った方向性、あるいは新

税制そのものを持続可能性の尺度で捉え直し、持続可能な地域社会にも貢献しうる税と捉えることができる。これが実現できれば、島のいう「新しい租税思想は旧いものを批判して新しいものを生み出す」が意味をなしてくる。しかしながら、今日に至るまで、そのような事実を確認することはできていない。はたして、森林環境税に見られる租税思想は考察に値しないだろうか。

3. 参加型税制に見られる租税思想

ここからは、植田氏が提起した「参加型税制」に見られる租税思想がいかなる意義を持っているのかを、森林環境税が導入される以前の動きから比較することで、明らかにしていく。結論を先に言えば、参加型税制における租税思想は、県民が自分たちの地域の環境資産を自ら保全していくことに合意と参加を前提としたところに十分な意義を見出される。

以下で見るように、それまでは、環境資産の保全と維持は国の役割という認識が強かったことを考えると、森林環境税が参加型税制として生まれたことで、新たな租税思想を形成し始めたと言える。

環境政策の視点から見ると、都道府県による森林環境税は、自然環境保全に関する公私の費用負担が変化しただけであると見なせるかもしれない。確かに中央集権的な政策形成から分権的なものへの転換という視点は重要だと思われるが、地域住民が森林環境税という追加的な租税負担の選択を拒否しなかった事実は見過ごせない。なぜなら、森林環境税が導入される以前から、森林環境税に似た税制の導入の議論が行われており、いずれも失敗に終わっているからである。

番場[2003]によれば、森林環境税の導入以前には、国税として「森林環境税的なものを創設する動き」があった。しかしながら、どれも実現するには至っていない。

しい地方環境税の可能性についても議論が出てくるのではないのでしょうか。」(植田[2010]10ページ)

表1. 国税として「森林環境税的なものを創設する動き」

名称	年	推進機関	目的
水源税	1986年	林野庁	・荒廃林地等の普及、森林整備、・複層林造成等、・奥地水源林の整備、・間伐等
森河緊急税	1987年	農林水産省と建設省	・森林整備関係) ダム等の上流の一～三号保安林を対象に奥地水源林の整備を行う。・河川整備関係)河川の改修・浄化等、ダムや流況調整河川の整備等、砂防設備の整備等。
森林交付税	1992年	36町村で発足した森林交付税創設促進連盟	・地方交付税に回す所得税等の割合を増加させ、その分を、過疎地域の林地・林業が中心である山村に対して、林地・林業の維持のため交付する。
全国森林環境・水源税	2003年	森林交付税創設促進連盟が組織名を変更	・水道水、工業用水、水力発電、化石燃料の使用者に間接税を課し、税収を森林保全に充当する。

(資料) 番場[2003]をもとに作成

ここでは、森林整備推進協議会の資料をもとに、1986年の水源税と1987年の森河緊急税(以下、水源税等と記す)にどのような動きであったかを確認する。この二つの税は、前者が林野庁のみで進められたのに対して、後者は農林水産省と建設省が協力している点で異なるが、「農林水産省が、森林の水源かん養機能に着目し、新税の構想に取り組んだ」(森林整備推進協議会[1987]22ページ)点で共通したものとされている。

これらの税を創設する動きの背景には、林業の衰退傾向がはっきりと表れ始めたからであるが、水源林整備のための費用負担の動きが活発化していることも挙げられる。特に、上・下流連帯化の流れとして、50年代に福岡、広島及び長野県で基金制度が創設されたり、財団法人矢作川水源基金が設立されたことが森林整備推進協議会の資料で取り上げられている(森林整備推進協議会[1987]9ページ)。これらの動きに呼応する形で、1984年から85年にかけて、農林水産省は森林の水源かん養機能を重視した整備のための財源要求を盛んに行っていた。具体的には、「保安林整備基金、水源林基金制度の積極的推進、さらにまた、受益者負担制度の積極的導入、分収育林制度による電力会社等にダム上流域に対する森林保有の参入方の検討。長野県の緑の基金のような例を全国的に普及拡大」(森林整備推進協議会[1987]10-11ページ)を求めている。

興味深いのは、農林水産省の新規予算要求の前後の時期で、応益費用分担に関する各種調査が盛んに行われていたことである。特に、日本治山治水協会では、1982年から森林の公益機能調査の資料をシリーズとして集大成していた。水源かん養機能に限らず、森林の持つ様々な機能を調査されていたわけであるが、その意義は「森林の有する公益的機能の発生メカニズム等をさらに詳しく分析し、公益的機能を高める森林施業との関連性を、より一層明確にすること」(森林整備推進協議会[1987]12ページ)で、国民の合意が得やすいという風

に説明されている。しかしながら、これらの調査結果が費用負担問題を解決するとは認識していなかったようである⁶。

むしろ重要なこととして、「上・下流が協力して、上流の山村と森林を守ろうとする連帯意識とともに、山村社会、林業経営の現状に対する下流側の正しい理解があつて、はじめて費用負担の問題は打開されると考えられる」(同上)ということが指摘されている。このような認識が述べられているにもかかわらず、実際の税創設運動では、水源かん養機能のみに限定され、その関係者(主に日本林業協会水資源部会の構成団体⁷)で展開されている。新税創設のプロセスには、上下流の住民が全く登場しておらず、極めて政治的なものが多いと言わざるを得ない。新聞各社の当時の反応を見ても、水源税等に関して懐疑的なものが大半である⁸。

結局、失敗に終わった水源税等創設運動の総括として、「税に対してのアレルギー」(森林整備推進協議会[1987]3 ページ)の根強さを強調しているが、このアレルギーを示しているのは、本当に納税者である国民なのであろうか。まとめられた資料の中では、国民の反応がほとんど載せられていない。水源税等創設運動に関わっているのは、既得権益の関係者であつて、必ずしも国民に対して新税の必要性を明らかにしてはいない。このように、水源税等で想定されているものは、所得税や法人税のような租税に見られる「いやいやながら納める」意識と同じである。もっとも、国民が水源税等に対するきちんとした意思を表明しているわけではないが、少なくとも、水源税等を推進した機関にとって、そのプロセスに国民を参加させるという発想はなかったと判断できる。

なぜ実際に税を負担する国民を議論に参加させてこなかったのか。その大きな理由として、森林や水源といった対象の公益性の高さが考えられる。公益性の高い事業は基本的に国の責任で行うことが前提とされていたので、国民の関わりが生まれにくかった。ところが、次節で詳しく見るように、世界的に見て、自然環境の保全に関する新しい動きとして、「生態系サービスへの支払い」というものが登場してきたので、自然環境の保全に参画するプレイヤーは国に限らず、地方自治体や企業、NPO、市民、地域住民にまで拡大してきている。

参加型税制としての森林環境税は、租税の支払いを通じて、地域住民自らが自分たちの地域に存在する森林を、重要な財産として認識し、単に納めるだけでなく、主体的に保全活動に参加していくことができるものである。そして、森林を、地域産業を発展させる重要な資

⁶ 「森林の造成に関する現実の費用負担問題には、森林の機能論のみでは割り切れない難しい問題もある。水源税等の創設に際しても体験したように、結局、税を徴するか徴しないかの問題に極限され、理論づくで攻めあうと双方の対立は激化するばかりであり、結論を見出すことはますますむづかしくなる。」(森林整備推進協議会[1987]12 ページ)ここでは、国民が不在であることに注目すべきである。森林の機能論が本来的に国民に対して向かっていけば、国民がどの程度負担に納得するかということが焦点になると考えられるが、その方法では解決できないということは、国民不在のもとで税制の是非が問われていることの何よりの証拠である。

⁷ 世話人団体を列挙すれば、全国木材組合連合会、全国森林組合連合会、日本治山治水協会、日本林業経営者協会、日本林道協会、日本林業土木連合協会、林業土木施設研究所、特定森林地域整備促進協議会、水利科学研究所、森林開発公団、日本林業技術協会である。(森林整備推進協議会[1987]31 ページ)

⁸ 参照(森林整備推進協議会[1987]151-155 ページ)

本と見なすことに地域住民が合意すれば、現在衰退を続ける林業を持続可能な産業に転換していく動きも生まれてくると考えられる。地域産業としての林業を再構築することで、森林を保全しつつ利活用していく持続可能な仕組みづくりが再生され、森林が豊かになればなるほど、地域経済・生活も豊かになるというビジョンも展望可能である。このような意味で、森林環境税は、新しい地域づくりを創造するための原動力であり、その推進は参加型税制という形で住民自ら行うところに最大の意義があると考えられる。

第5節 エコロジー経済学からみた森林環境税

本節では、生態系としての森林が多様な生態系サービスを有しているにもかかわらず、先行研究において多面的機能や公益的機能のように漠然と把握されてきたために、個々の生態系サービスの関係を念頭において分析されてこなかったことに着目する。なぜならば、ある政策ないし事業が特定の生態系サービスを維持・向上することに貢献したとしても、他の生態系サービスについては全く考慮されない事例が世界的に見受けられているからである。

森林環境税の政策効果を高める目的で、特定の生態系サービスに限定した結果、森林の生態系が悪化する事態に陥る可能性は否定できない。そのような事態を未然に防ぐためには、生態系サービスの関係性を重視する必要があるので、生態系サービスの関係性を解明してきたエコロジー経済学の研究成果を導入し、森林環境税の可能性を考察する。

1. 生態系のなかの森林

通常の経済学において、なぜ生態系としての森林という位置づけが登場しなかったのかについては、単純に考慮する必要がなかったからに過ぎないと言い切れるであろう。なぜならば、生態系は基本的に、人間の関与を必要としないシステムだからである⁹。森林が生態系としての機能を発揮する、例えば空気を浄化するということに関しては、人間が骨を折ることはない。

問題になるとすれば、生態系がもつ機能が低下ないし破壊されるような事態に陥る人為的な活動が存在する時である。この場合、人為的な活動、とりわけ経済活動を抑制することが最も主要な関心事になるであろう。

ところが、経済成長はとどまることなく進展してゆき、生態系に関する前代未聞の危機的な事態が報告されるようになってきた。そのような中で、人間の経済があたかも生態系から独立しているかのように、歯止めを知らない経済成長に対して疑問が高まってきており、経済は生態系のサブシステムに過ぎないと主張するエコロジー経済学が注目されるようになってきた¹⁰。

⁹ 生態系はホメオステシスと呼ばれる自動制御機能をもつシステムとして捉えることができる。ここでいうホメオステシスとは「自然現象の変動を調整する抑制力、あるいは全体としての動的な平衡を維持できる均衡力を意味する」(福岡[1998]i ページ)。

¹⁰ 「経済系といえども、生態系からまったく分離・独立して存在しているわけではない」(福岡[1998]4 ページ)というのがエコロジー経済学の基本であって、「人間社会の発展のなかで、生態系から独立して進

エコロジー経済学の登場によって、学術研究が明白に進歩しつつあるにもかかわらず、現実の生態系の悪化はとどまることを知らなかった。そこで、国際社会では全く新しい動きが生まれてきた。それが、「ミレニアム生態系評価（以下、MA）」と「生態系と生物多様性の経済学（以下、TEEB）」¹¹である。

これまでの動きは1972年の国連人間環境会議（ストックホルム会議）に代表される、生態系を経済発展と商品化の動きから「保護」することを最も重要な課題としているところに特徴づけられる。そのような動きは現在でも見受けられるが、近年の顕著な違いは、保護することの限界を認識し始めてきていることである。

MAとTEEBが共有している教訓は、生態系を持続可能なものにするためには、実際に生態系の恩恵を受けている人々たち（特に地域住民）が十分にその価値を認識する必要があるということであった。その背景には、エコロジー経済学の研究領域に「自然資本」概念が定着し、新たに「生態系サービス」という概念も生まれていたことが挙げられる¹²。

MAは、生態系サービスを4つのカテゴリーに分けて定義している。

- ・供給サービス - 天然の食物資源、農作物、淡水、そして植物由来の医薬品など
- ・調整サービス - 湿地による汚染物質の濾過、炭素貯留や水循環による気候調整、受粉、さらに災害からの保護など
- ・文化的サービス - レクリエーション、精神的・審美的価値、教育など
- ・支援的サービス - 土壌形成、光合成や栄養循環など(TEEB[2010d]5 ページ)

生態系サービスと一口に言っても、その役割は種々あり、いかに自然から様々な恩恵を受け取っているかを知ることができる。この生態系サービスという概念が持つ重要な意味は、生態系を自然資本と見なして、そこから生み出されるものを「配当」として捉えることである(同上)。それにより、生態系サービスを無自覚に享受することを避けることができ、何より経済活動の中で明確に生態系サービスを位置づけることが可能となった。すなわち、生態系サービスの経済価値化である。生態系の経済価値評価については、本節の「3」において言及する。

生態系の持つ価値をサービスとして分化させたことによって、初めて生態系の異なるサービスが相互依存的であり、場合によっては競合するということが詳細に認識することができるようになった。これまで、それぞれの生態系サービスの間の関係が十分に理解され

歩し優位に立ったと考えられる経済系にも、生態系との摩擦により、いまその矛盾が現れてきた。経済系を健全に運営するためには、むしろ生態系を健全に保ちながら、物質のリサイクルの枠内で、そのつくりだすフローを利用することが、最も望ましい資源利用の方法であると国際的に認識され始めた」(同上)。

¹¹ 「2007年、G8+5諸国の環境担当大臣会合がドイツのポツダムで行われ1、「生物多様性の全地球的な経済的便益を分析し、生物多様性の損失および保護措置をとらなかつた場合のコストと、効果的な保全のコストを比較するプロセスの開始に合意した。The Economics of Ecosystems and Biodiversity(TEEB/生態系と生物多様性の経済学)は、上述の決定から生まれた研究で、主要なユーザーである国家や地域の政策決定者、企業さらに大衆一般のニーズを扱った一連の報告書を発表してきた」(TEEB[2010d]2 ページ)。

¹² 「エコロジー経済学という学際分野において、自然資本という概念が、社会としての発展と、全人類の経済の生物物理学的な基盤を提供するものとしての生態系の重要性を表現するため、再生可能な資源、再生不能な資源、及び生態系サービスを含む概念として展開された」(TEEB[2009a]3 ページ)。

ていないにも関わらず、極端な危機に陥らなかったのは、生態系自体がもつホメオステシスと呼ばれる自動制御機能のおかげである。人間の活動はこの機能の範囲内に収まり、なおかつ人間自身による生態系の保護活動が伴うことによって、生態系は持続可能でありつづけた。しかしながら、人間の経済活動が拡張されるにつれて、徐々にホメオステシスの限界が露わになっている。

特に人間による保護が必ずしも生態系の保全につながらないという事例が明確になってきた。例えば、特定地域の森林の保護が成功していたとしても、隣接する地域が極度な開発を行ってしまうケースは十分に考えられる（TEEB[2009b]23 ページ）。このような事例はアマゾンの森林において顕著に見られた。

この事例は、生態系と経済系が密接に関わっているにもかかわらず、そのことが解明されない結果、必要な対策がなされなかったことを如実に示している。生態系を経済学的に評価することはこれらの事例に対処することになると TEEB では考えられている。それは、評価すること自体が生態系を商品化していく市場の力から保護することにつながるからである（TEEB[2009b]16 ページ）。

市場の力からの被害を最も影響を受けてきたのが、アマゾンに代表される森林である。目下の人口増や気候変動によって、食糧生産のための土地需要が高まる状況下で、現実には耕作に適した土地は世界的に限られている。その一方で、アマゾンには耕作可能な土地が広大に残っており、食糧需要を見越した政府が地域住民に開発を奨励するインセンティブは高い。なぜなら、生態系としての森林そのものは、直接的な現金収入を生まないもので、地域住民の生活向上のために、森林の耕作地化は理にかなっているとされるからである。

耕作可能な森林を有する政府は国際的な環境保護の動きと国民の貧困解消の動きの間でトレード・オフ状態にあると言える。このような状況下で、生態系の価値評価は政府の施策の根拠を与えるのに役立つ。すなわち、地域レベルでの森林資源の経済価値を高めることに成功すれば、生態系の価値を認識しつつ、それを活かして、地域住民の生活を向上させるのにも寄与しうることが明らかになっている（TEEB[2009b]19 ページ）。

しかし仮に、住民の生活向上を目的として、森林の経済価値を高めたとしても、新たな問題が生じる。TEEB によれば、森林の経済価値が高まれば高まるほど、地域住民は収入を得る手段を充実させ、ますます傾倒してしまう可能性があるのである¹³。

このように生態系の経済価値評価の充実が、必ずしも現実の生態系の保護を伴わない可能性があることは留意しておく必要がある。肝心なことは、価値評価が森林をとりまく環境にどのような影響を及ぼすかをできる限り分析することである。特に生態系サービスという視点に立って、様々なサービスの関係性を把握することが肝要であろう。

¹³ TEEB が紹介している「Seyoum (2009) によれば、コーヒーの木がある森林に近いエリアのエチオピアの世帯当たりの収入が多くなると、それが森林内のコーヒーの木を管理するインセンティブになり、結果、野生のコーヒーの木と森林の多様性が低減されてしまうという」（TEEB[2009b]22 ページ）ことがわかり始めている。

ここから言えることは、グローバルなレベルからローカルなレベルまでの多層的なインセンティブの組み合わせを構築することが、森林に代表される生態系の持続可能性を保障する、ということである。このことは、森林を公共財として捉える際に新たな示唆を与える。すなわち、公共財の中には、単一のサービスに限らず、複数のサービスを併せ持つものがあるということである。

2. 生態系サービスとしての森林

エコロジー経済学が生態系を公共財としての捉える際には、生態系が異なる層（ローカル・リージョナル・グローバル）に異なるサービスを提供していることに着目して、領域ごとにローカルな公共財、リージョナルな公共財、グローバルな公共財があると言われている。例えば、マングローブがもつ機能のうち、水循環の調節や高潮からの保護はローカルな公共財であり、エビの養殖場としての役割は、リージョナルな公共財であり、二酸化炭素の吸収・貯蔵による地球規模の気候安定化はグローバルな公共財であるとみなされる（Daly and Farley[2004]pp. 174-175）。

このように、森林一つを取り上げたとしても、重要なサービスは範囲によって様々であり、そこに生活する人々がどのように行動するかが重大事になりうる。なぜならば、多様なサービスを有する生態系を管理する主体としての個人、地域、国家は異なる性向をもっているからである（Daly and Farley [2004]p. 175）。TEEB はこれまで経済学者が根本的な解決策を考え出すには至らなかったと述べている¹⁴。TEEB がエコロジー経済学に力点を置いている理由はここにある。

生態系サービスとして森林を捉える時に特徴的なのは、ある生態系サービスがプラスにもマイナスにも共変しうることを認識できることである。ここで、プラスの共変とは1つが増えると、他も増える¹⁵ことを指し、マイナスの共変とは1つが増えると、他が減る¹⁶ことを指す。

一般的な経済学のように、特定の生態系サービスを念頭において、森林の持続可能性を考えた場合、実際には、他のサービスについて十分な対策が伴っていないときには、期待される効果もなくなる可能性がある。例えば、食糧危機を背景とした農作物の供給力を高めようとするれば、森林の生態系バランスに異常をきたし、結果的に農作物の品質低下につながる恐れがある。したがって、森林のもつ生態系サービスがどのようなもので、どのように他のサ

¹⁴ 「経済学者たちは、一般に、生態系そのものではなく、生態系の個々の要素または生態系によって生み出される特定のサービスを評価しようとしてきた。適切に機能する市場が存在するような一部のケースでは、特定のサービスの評価は単純明快である。ほとんどの場合、これは当てはまらない。そして、特定のサービスの市場が存在する場合でさえ、生態系の個々の要素の価値を導出することは難しい。」
(TEEB[2010a]60 ページ)

¹⁵ 「土壌成分を維持することは、養分循環と一次生産を促進し、炭素貯蔵については気候調整を強化し、水流や水質の調整を支援し、ほとんどの供給サービス、特に食料、繊維、そして他の化学薬品を向上させる場合がある」(TEEB[2010a]47 ページ)。

¹⁶ 「農作物の供給は、土壌中の炭素貯蔵、水の調整、文化的サービスなどを減少させる場合がある」
(TEEB[2010a]47 ページ)。

ービスと結びついているかを理解することは極めて重要である¹⁷。さらに、森林は他の生態系の生態系サービスを提供している上で欠かせない生態系でもあることに留意する必要がある¹⁸。

生態系サービスという視点に立つと、それぞれのサービスは調和的ではなく、むしろ特定の目的の為に対立しあう関係が見えてくることがある。その例は、石油のような枯渇性資源への持続不可能性が高まるに伴って、需要され始めたバイオ燃料である。バイオ燃料の問題は森林にとって深刻になりうる。

「バイオ燃料の生産に利用される可能性がある生態系には、森林、耕地一般、そして草地が含まれる。市場投入までの時間の問題は、食料生産システムの場合よりも重要性が低いことから、現在、農業の耕作限界と見なされている土地には、バイオ燃料を生産させる強力な圧力が存在するようである。地価の低い、比較的近づきにくい遠隔エリアは、バイオ燃料システムの対象となり、レクリエーションと生物多様性保全の対立をもたらす可能性がある。」(TEEB[2010a]23 ページ)

ここで挙げられている「地価の低い、比較的近づきにくい遠隔エリア」の最有力候補は森林であると考えられる。日本のように木材生産の停滞から脱却することを模索しているところでは、バイオ燃料の生産のために、森林が使用され始める可能性は十分にある。

ここで重要なことは、特定の森林エリアが本当にバイオ燃料のためにしか用途がないことが十分に明らかになった上で、バイオ燃料化への決断がなされることである。日本の場合、林業が成り立たず、行政からの補助金の対象にもならない森林エリアは、これまで放置されてきた。近年バイオ燃料への関心が高まり、そのための環境整備が促進されているので、地域レベルでのバイオ燃料化へのインセンティブは高まっているであろう。

放置された森林はその周りに住む人間が気付いていないだけで、多くの生態系サービスを有している可能性がある。バイオ燃料化は他の生態系サービスに影響を与えることが指摘されており、慎重に事を運ばなければならない。そのためにも、判断基準となり得る森林に関する経済的価値評価をすることは有益である。本節ではさらに、経済的価値評価が、PESとしての森林環境税についても十分な示唆があることにも触れる。

¹⁷森林の生態系として欠かせない役割は、雨を降らせるとのことである。「放牧や農業に比べ、より高い蒸発散比とより大きな空気力学的粗度を促進し、大気湿度及び水蒸気収束を増大させ、ひいては雲の形成と降雨生成の確率を上げると考えられている」(TEEB[2010a]20 ページ)からである。そして、森林は水そのものにも密接に関連している。「被覆植物や根系が損傷を受けていない森林や湿地などの生態系は、水の流れを調節し、水質を改善するのに非常に効果的であると考えられる。植生、微生物、そして土壌は、水と堆積物を物理的に閉じ込める、汚染物質に付着する、流速を落として浸透を増進させる、栄養素を生化学的に変換する、根域から水及び栄養素を吸収する、侵食されている堤防を安定させる、そして汚染水を希薄化するなどを含むさまざまな方法で、地表流及び地下水から汚染物質を取り除く」(TEEB[2010a] 20-21 ページ。我々の身近な生活に限っても、「たとえば木材、綿、ジュート、サイザル麻、砂糖、そしてオイルなどの燃料及び繊維の供給は、歴史的に非常に重要な生態系サービス」(TEEB[2010a]22 ページ)と言える。

¹⁸ 「ほとんどの生態系はサービスを提供するのに重要であり、これには、森林、サバンナ、草地、そして海洋及び沿岸システムが含まれる」(TEEB[2010a]23 ページ)。

3. 森林の経済学的価値評価

ここでは、TEEBの研究報告に基づいて、「生態系サービス及び生物多様性が直接的又は間接的に人間のニーズを満たす又は人間に満足を与える範囲内においては、社会は生態系サービス及び生物多様性に価値を与えることができる」(TEEB[2010b]2 ページ)という前提で森林の経済学的価値評価がどのようなものであり、どのような限界を持っているのかを確認する。

生態系の価値を経済学的に考察する上で、まず重要なことは、経済的価値の性格を把握しておくことである。すなわち、それは、「天然資源などの資産に固有の特性というよりはむしろ、資産から生じるサービスに対して支払う意思を通じて経済主体が与えた価値」(TEEB[2010b]5 ページ)を表しているということである。生態系の経済的価値は、生態系の物理的・客観的特性に左右されるが、生態系サービスに対して人々がどれだけの価値を有すると考えるのかが決定的なものである。したがって、価値評価に大きく影響するものとして、人間の選好や文化が挙げられる(同上)。

ここに、次の「4」で見る PES としての森林環境税の支払額が価値評価によってなされる根拠がある。とくに人間の選好や文化によって支払い意思額が変化するということは、森林環境税の支払額もまた、固定的なものではなく、森林に対する選好や文化が高まることによって、増額されることもありうるであろう。

生態系の価値は「総経済価値(TEV)」¹⁹として表現される。「生態系の TEV は、通常、利用価値と非利用価値に分類され、それぞれをさらに複数の価値要素に分けることができる。TEV アプローチに即した価値評価手法は、主に 3 種類に分けることができる。直接市場アプローチ、顕示選好法、及び表明選好法である。後者は、生態系価値の審議型グループ価値評価の形式的手法を開発するために、政治学の審議型手法と組み合わせられることが多くなっている」(TEEB[2010b]71 ページ)。

¹⁹ 「この概念は、自然資本が現在及び将来において生み出すすべてのサービスフローの価値の合計から適切な値を割り引いた値」(TEEB[2010b]3 ページ)と定義されている。

表2. 生態系の価値評価の手段

評価手法	顕示選好法			表明選好法	
	代替法	トラベルコスト法	ヘドニック法	CVM	コンジョイント分析
内容	生態系から生み出される財やサービスを市場財で置換するときの費用をもとに生態系の価値を評価	対象地までの旅行費用をもとに生態系の価値を	自然資源の存在が地代や賃金に与える影響をもとに生態系の価値を評価	生態系の変化に対する支払意思額や受入意思額を尋ねることで生態系の価値を評価	複数の代替案を回答者に示して、その好ましさを尋ねることで生態系の価値を評価
適用範囲	水源保全、国土保全、水質などに限定	レクリエーション、景観などに限定	アメニティ、大気汚染、騒音などに限定	レクリエーション、景観、野生生物、生物多様性、生態系	レクリエーション、景観、野生生物、生物多様性、生態系
利点	必要な情報が少なく、置換する市場財の価格のみで行える	必要な情報が少なく、旅行費用や訪問率などで行える	情報入手コストが少なく、地代や賃金などの市場データで行える	適用範囲が広く、市場で評価できない価値も評価できる	適用範囲が広く、市場で評価できない価値も評価できる
問題点	生態系から生み出される財やサービスに相当する市場財が存在しない場合は評価できない	適用範囲がレクリエーションに関係するものに限定される	適用範囲が地域的なものに限定され、推定時に多重共線性の影響を受けやすい	アンケート調査の必要があるため、情報入手コストが大きく、回答者のバイアスの影響を受けやすい	アンケート調査の必要があるため、情報入手コストが大きく、回答者のバイアスの影響を受けやすい。最新の手法のため研究蓄積が少なく、信頼性が不明

(出典：栗山[2010]151 ページの図をもとに作成)

日本において最も有名な森林の経済的評価の例は、日本学術会議が代替法²⁰によってまとめたものである。この評価によって、森林は年間で70兆円もの価値を生み出しているとされたが、インパクトはあったものの、そのことが明らかになったからといって、人々の行動が劇的に変わったわけではなかった。その理由としては、人々がその数値自体を完全に信用することができなかったことが考えられる。

代替法の他には、トラベルコスト法やヘドニック法が開発されたが、十分な価値評価には至っていない。近年では、CVM²¹やコンジョイント分析²²が脚光を浴びている。これらがどの

²⁰ 「代替法は置換費用法とも呼ばれ、多面的機能のように市場で取引されない環境財や環境サービスの価値を代替的な市場財の価格で置き換えて評価する方法である」(吉田[2013]88 ページ)。

²¹ 「CVM(contingent valuation method: 仮想評価法)は、環境変化に対する支払意思額を尋ねることで環境の価値を評価する手法である。人々に環境の価値を直接尋ねるため評価範囲が広く、景観、騒音防止、森林レクリエーション、水資源保全などの利用価値だけでなく、野生動物保全や生態系保全などの非利用価値も評価できる」(栗山[2010]152 ページ)。

²² 「コンジョイント分析(conjoint analysis)は、複数の環境保全策の代替案を回答者に示して、その好ましさを尋ねることで、環境の価値を属性単位に分解して評価する手法である。コンジョイント分析では、代替案の好ましさを点数で答えてもらう評定型(rating based conjoint)、複数の代替案の中からも

ような対象を評価するのに用いられているかは林希一郎・吉田謙太郎[2010]によってまとめられている。

表3. 生態系サービスの価値評価事例

評価対象財	便益評価額	評価手法
水源地、森林とダムの水質	306～397Jyen/family/m	CVM, conjoint analysis
	163～259JYen/family/m	
里山のレクリエーション便益、便益移転	1,272～1,617Jyen/family/y	CVM
	293～459JYen/peon/y	
水田の地下水涵養	1,045～2,287JYen/family/y	conjoint analysis
森林生態系保全	767JYen/%/y	
屋久島の景観と生態系、世界遺産	1,566～5,655Yen/person	CVM
森林公園のレクリエーション	2,633JYen/person	travel cost
森林の公益的機能（野鳥の種類）	29JYen/specice/family/y	conjoint analysis
外来魚による生態系ロス	1,850JYen/family/y	CVM
釧路湿原の湿地再生	N. A.	conjoint analysis
湖沼の希少種再生	1,600～6,800JYen/person/y	
森林公園への郷土種導入	61JYen/family/y	
森林環境税	2,209～2,817JYen/family/y	
環境保全型農業による湖沼環境再生	752～1789JYen/family/y	

(出所) 林希一郎・吉田謙太郎[2010]

ここでは、神奈川県を評価した研究（栗山他[2006]）におけるコンジョイント分析の事例をあげる。この事例では、選択実験が採用され、2001年に調査が実施された²³。

っとも好ましいものを選んでもらう選択実験(choice experiment)、複数の代替案を好ましい順序に並び替えてもらう仮想ランキング(contingent ranking)が使われている。」(栗山[2010]153ページ)

²³ 表3「のうち対策4は現状を示している。このような設問を回答者一人につき8回繰り返した。対策1～3は毎回異なるものが提示されるが、対策4は毎回同じものが提示された」(栗山[2010]166ページ)。

表 4. コンジョイント分析の設問例（選択実験）

属性	対策 1	対策 2	対策 3	対策 4
森林生態系保全	0%	20%	40%	21%
生活環境保全	30%	10%	30%	32%
木材生産	70%	70%	30%	47%
水源林保全	30%	20%	70%	52%
ふれあい活動	10%	0%	40%	21%
負担額	5000 円	2000 円	10000 円	0 円

（注）森林生態系保全地域では、生物多様性と自然生態系を守ることを重視し、生活環境保全地域では、緑のある都市づくりを重視し、木材生産地域では、木材生産を重視した森林整備が行われる。水源林保全地域では、水源に近い森林を整備し、ふれあい活動地域では、都市の人々が森林に触れあえる施設を整備する（栗山他[2006]18 ページ）。（出所）栗山他[2006]

調査データに基づいた推定が行われ、3つのシナリオが検討された。

①水源林保全重視：水源林保全地域を現状の 52%から 100%にまで拡大する。

②生態系保全重視：生態系保全地域を現状の 21%から 50%にまで拡大する。

③水源林+生態系保全：水源林保全地域を現状の 52%から 80%、生態系保全地域を現状の 21%から 45%にまで拡大する。

これらのシナリオは、支払意思額でみると、①1100 円、②1705 円、③4231 円であり、集計額²⁴でみると、①40 億円、②61 億円、③152 億円であった。このような結果から、調査実施者である栗山は「水源林保全や生態系保全を単独で重視するよりは、両者のバランスを考慮するほうが森林の価値が高まる」（栗山[2010]167 ページ）と述べている。

コンジョイント分析に見られる価値評価は、人々からの信頼度をどれほど高められるかが重要な問題となる。なぜならば、データの根拠を人々のアンケートに求めているので、回答者のバイアスを取り除くことができないからである。ここに、現行の限界が見受けられるわけであるが、これから更なる研究が進むことで、より信頼性の高い評価が可能となり、現実の政策にとって有意義な指標となることが期待できるであろう。

4. PES と森林環境税

ここからは、森林環境税を、エコロジー経済学によって提唱されている PES（生態系サービスへの支払い）と捉えて、その可能性について論述していく。まずは、TEEB において PES がどのように捉えられているかを見ていき、世界的に普及している PES を概観する。その上で、日本では異なる PES が必要とされ、現実に実践されることを「5」で見えていく。

TEEB の中で PES は、「生態系サービスを保護するためのインセンティブベースのアプローチで、生態系にとって好ましい活動を実践する土地所有者または土地管理者を補償するも

²⁴ 集計額とは、「神奈川県の世界帯数を支払意思額にかけることで集計したもの」（栗山[2010]167 ページ）である。

のである」(TEEB[2010c]142 ページ)と見なされている。これは、「提供者が補償されることにより、保全に対する関心が高まる」(同上)ということが期待されている。

PES の適用可能性は、「水流から炭素隔離・貯留、生物多様性の保護、景観美、塩分制御、土壌浸食の防止まで」(同上)のさまざまな生態系サービスに対して用いられる²⁵。その特色は、「インセンティブを通じて、ステークホルダーが自主的に環境を保全する活動または環境に対する悪影響の少ない活動を実践することを奨励する」(同上)ところにある。

PES には大きく分けて、2 種類あって、「民間による直接支払い」と「公的機関および政府による直接支払い」がある。前者は民間のサービス提供者とサービス利用者の間で行われる取引を指し、生態系サービスを保護・監視することが購入者の利益となる場合に自発的に実施されることが多く、成功する可能性も高い。後者は政府が出資する制度で、住民に代わって政府がサービス提供者に支払いを行うというもので、民間での実施が難しい時に行われる²⁶。

具体的な手法は、生態系サービスを利用者がどの程度受けているかによって異なる。「利用者が社会全体の場合は総合課税、下流の水利用者の場合は水道料金、あるいは温室効果ガスの遠隔地での排出者の場合は炭素市場または気候緩和における森林の役割に基づく助成金」(TEEB[2010d]18-19 ページ)が挙げられる。

実際に行われている PES の多くは、「流域サービス (堆積物および塩分制御、流量調節など) を保護対象」(同上)としている。これは、流域という地域レベルで、ステークホルダー (住民、自治体、企業、水力発電施設) の便益をもたらすことが多いことが理由として考えられている。この種の PES は、ステークホルダー間の便益が共通なほど、成功率が高いが、流域という範囲においても、ステークホルダーの便益が必ずしも同一である保証がないため、その調整が必要な場合もある。

このように、PES は生態系サービスのどれを対象にしているかで、実施の困難さが異なる。比較的に関係者が特定しやすい流域においても、必ずしも利害が一致するとは限らないので、制度化には、地域社会や自治体の協力が不可欠となる。

TEEB は地方行政担当者向けの同報告書の中で、「自治体は小規模または大規模な PES 制度を効果的に先導することができる」(同上)として、地方行政における PES の実施を推奨している。さらに、「地元の関係当局は、設計、実施、行政上の強制執行、資金調達を助け、PES 開始以降重要な役割を果たす」(TEEB[2010c]142 ページ)と考えられており、民間の PES

²⁵ PES は様々な生態系サービスのうちの一部を基本的に対象としているが、「1 つのサービスを守ることが他の複数のサービスを守ることにつながる場合もある」と報告されている事例もある。例えば、「炭素隔離のために森林が守られれば、多くの場合、エリアの景観美、生物多様性、流域サービスも同時に守られる」(TEEB[2010c]144 ページ)ことが挙げられている。これを TEEB では、「生態系サービスの結合」と呼んでいる。この視点は、多様なサービスを提供している森林の P E S を考える上で示唆深いものと言える。

²⁶ そのような状況例としては、「①サービスが多数の受益者を有する→「公共財」(例えば水供給など)の場合。②受益者の特定が難しい場合。③政府が行動しなければ、絶滅危惧種などの資産が失われる場合。」(TEEB[2010c] 143 ページ)が挙げられる。

の活性化にとっても、地方行政の役割は期待されている。なぜならば、PES には様々な前提条件があり、特に、「国家政府や地域社会の関与が欠かせない」（同上）とされているからである²⁷。

世界的にみられる森林の PES 制度は、基本的には開発を未然に防ぐことが主眼となっている²⁸。これは、世界的に森林の PES が実施されている国の多くが発展途上国になっていることが原因と考えられる。

先進国である日本の場合、すでに述べたように、単に開発から森林を保護するだけでは、森林の様々な商品化への圧力が強まれば、意味をなさなくなる可能性がある。そのような事態に陥る前に、森林の経済学的価値評価を行いつつ、森林の持つ生態系サービスの価値を地域住民と共有することが肝要である。

仮に日本の森林環境税が理論的にも実際的にも成功すれば、PES 研究に新しい視座を与えられるかもしれない。すなわち、林業が衰退することによって生じた森林の未活用による生態系への悪影響を防ぐために、地域住民が主体的に関わる可能性が森林環境税にはあるからである。

5. 日本発の新しい PES としての森林環境税の可能性

現在の森林環境税は、「森林が有するさまざまな生態系サービスの維持・回復を目的として、地方自治体が森林整備事業を行い、その結果、森林から得られる生態系サービスの恩恵を受ける受益者（住民）が、条例によって定めた県民税の超過課税方式などとして、費用負担する制度」（林・伊東[2010]184 ページ）として定義されている。

このような定義の背景には、「林業の衰退による森林の疲弊、環境問題に対する国民世論の高まり、地方への権限と財源委譲の流れといった 2000 年代初頭における日本固有の条件が作用しあって」（ベスピャトコ[2008]57 ページ）いると考えられている。

これらの条件の中でも、特に林業衰退は、戦後の森林政策によって拡大造林されてきた人工林の管理不足を伴っているため、生態系にとって深刻な状況を生み出している。すなわち、人工林は、人間の管理が十分でないと、生態系サービスが著しく損なわれると言われている。これまでは林業によって、人工林はある程度、管理されてきたが、今日には林業そのものが成り立ちにくくなって放置された人工林が増加しつつあるので、そのような森林を救済する目的で森林環境税は導入された。

しかしながら、森林環境税に関する研究の中には PES と呼べるかどうかは議論の余地があるとするものがある。

ベスピャトコは、森林環境税が導入され始めた「同じ頃に、国際的に PES の議論が活発

²⁷ 「PES 制度を成功させるためには多くの場合、地元からの信頼が不可欠であり、また小規模なステークホルダーは有力なステークホルダーの協力を得て交渉力を強化する必要がある」（TEEB[2010c]143 ページ）。

²⁸ 「土地所有者または地域社会が、森林を手付かずのまま残し、そのサービスを維持する慣行に対して見返りを得るべき」（TEEB[2010d]19 ページ）と考えられている。

化していたが、各県の制度設計の議論においてそうした国際的な動向が反映された明示的な形跡はない」(ベスピャトコ[2008]57 ページ)と述べている。そして、「成立した森林環境税の内容を見ると、森林の持つ公益的機能としての環境サービス²⁹に着目し、受益者の負担によってその維持・管理を目指すという点で PES としての特徴を具備している」(ベスピャトコ[2008]57 ページ)と述べているが、「森林環境税をただちに PES と呼べるかどうかについては議論の余地がある」(ベスピャトコ[2008]57 ページ)と主張している。

このような主張の理論的背景は Wunder S. [2007]による PES の五つの基準があると思われる³⁰。だが、Wunder の PES 理論を当然のごとく前提とするのは熟考を必要とすると考える。なぜなら、Muradian R. et al. [2010]によれば、Wunder が主張する PES 理論はロナルド・コースの経済学、すなわちコースの定理の影響を強く受けているからである(Muradian R. et al. [2010]p. 1203)。

従って、コースの定理の視点で PES を考察する際に最も重要になってくるのは、取引費用の低下、所有権の配分、取引当事者間の契約プロセスである(Muradian R. et al. [2010]p. 1203)。

これらを念頭におくと、PES の基本形は、自発的な取引引きを前提とした「純粋な genuine」ものとなるであろう(Muradian R. et al. [2010]p. 1203)。

ベスピャトコもまた、このような純粋型を念頭において、森林環境税を考察している³¹。結論としては、「森林環境税は PES の典型的なモデルとは言いがたいが、その要件を相当程度まで満足している」(ベスピャトコ[2008]59 ページ)としている。そして、ベスピャトコは、典型的な PES により近づくように仕組みを変えていくべきだと主張する³²。

しかし、ベスピャトコの考察が前提としている PES の純粋理論を疑問視する研究がなされるようになってきた(Muradian R. et al. [2010]p. 1203)。簡潔に言えば、純粋理論の要である自発的な取引関係という条件は、現実の PES 事例ではまずありえないものになっており、国家やコミュニティの関わりの方が強い条件となりつつあるのである(Muradian R.

²⁹ ベスピャトコが使う「環境サービス」は「生態系サービス」と同一なものとして本章では扱っている。但し、「生態系」か「環境」かという問題は必ずしも同じではないことが指摘されている(Muradian R. et al. [2010] p. 1202)。

³⁰ ①生態系サービス受益者と供給者との(強制的ではない)自発的な売買、②生態系サービスの明確な定義化(またはそれらのサービスに関連する土地利用の定義化)、③(少なくとも一人の)生態系サービスの購入者(買い手)の存在、④(少なくとも一人の)生態系サービスの供給を管理する生態系サービス供給者(売り手)の存在、⑤生態系サービス供給者が継続的に生態系サービスの供給を確実にすること(林・伊東[2010]173 ページ)

³¹ ベスピャトコは PES が備えておくべき要件として3つをあげている。すなわち、「①環境サービスの受益者がその受益に応じた支払いを行うシステムであること、②環境サービスの供給者がその貢献に応じた補償を受けるシステムであること、③受益者から徴収した財源によって事業を実施し、環境サービスの維持・強化が保証されるシステムであること」(ベスピャトコ[2008]59 ページ)である。

³² 「森林環境税における現行制度の単純さや効率性を保ちつつ、地域の事情に即した受益者および供給者の範囲の設定、支払い方法の選択など、改善が可能であろう。特に、環境サービスの受益量に応じた支払いを求める方式が併用できれば、受益と負担の関係がより明確になり、現行の支払い方法に対する不公平感も緩和できるだろう。」(ベスピャトコ[2008]84 ページ)

et al. [2010]p. 1203)³³。

このような研究成果を前提にすると、通常の PES 理論から森林環境税を考察するには疑問が残る。そこで本稿では、PES の純粹理論を単純に否定するのではなく、その概念を深化することを試みた Muradian R. らによる提起に着目する。

Muradian R. らによれば、PES は生態系サービスを供給するためのインセンティブを人々につくり出すものであり、その主要な目的は、生態系の価値を過度に低下させる個人または集団の行動を変えることである。

その上で、PES の定義を次のように明確にしている。すなわち、生態系の管理における社会的利害に関わる個人ないし集団、あるいは両方の土地利用を生態系が保全されるように調整することを目指す社会的アクター間の資金の移転、である。ここで重要なのは、生態系を管理する当事者間での資金の移動と定義されていないことである。すなわち、PES の制度上に社会的アクターの存在が組み込まれているのである。

そして、Muradian R. らは、社会的アクター間の移転が非金銭的な場合もあり得るとしており、社会関係や価値観、知見に組み込まれているものとして位置づけ、それらこそが、PES の設計と成果を条件づける際に決定的であると主張する (Muradian R. et al. [2010]p. 1205)。

この主張を前提とすると、日本の森林環境税は、典型的な PES とは異なるものの、Muradian R. らによって新たに強調された PES の概念には非常に近いと言える。つまり、制度上、租税という形をとっているので、社会的アクターとしての自治体が地域住民の意思を反映した形で、PES の仕組みの中で重要な役割を果たすことになっているのである。故に、自治体が、森林における様々な当事者 (森林所有者や森林組合) の意思決定を調整することも PES として重要になってくるであろう。

したがって、PES の純粹理論に基づいて、サービスの当事者における受益と負担の関係を明確にするために、現実を単純化するよりも、地域の様々な主体を念頭においた上で、その社会関係や価値観をより良くすることを目指す方が、森林環境税が持つ PES の可能性を発揮させることにつながると考えられる。

したがって、森林環境税の意義は、特定地域の住民が自分たちの地域における生態系サービスの価値を気づき、それらを活かして、自分たちの社会関係や価値観をより良くしていくために位置づけられる。地域住民が森林と共に生きるような森林社会をデザインすることを目的とした税と言うことも外的外れではないであろう。

理論的に深化した PES としての森林環境税が現実化するためには、地域住民と自治体が試行錯誤をしながら、森林所有者や森林組合の行動を調整していく時間が必要である。曲がりなりにも導入されて現実に実施されている森林環境税は、未実現に比べると現場レベル

³³ ベスパットコも次のように認めている。「PES の最も単純な枠組みでは、費用の支払はサービスの受益者と供給者の交渉によって成立し、受益者が支払った費用はサービス供給者に直接移転され、サービス供給者はそれによって環境サービスを供給するための事業を実施する。しかし、実際にこうした直接交渉が成立することは少なく、政府や第三者の関与によって何らかの仕組み、たとえば、料金制度や環境税、基金などがつくられることが多い。」(ベスパットコ[2008]35 ページ)

において様々な経験を得ることができるであろう。このような実際を踏まえて森林環境税の意義は論じられるべきであるが、その点は、次章以降で行っていく。

第6節 森林環境税は理論的にどうあるべきか？

これまでの森林環境税は主に環境経済学と地方財政学の視点から分析されており、森林のもつ生態系サービスを漠然と多面的機能ないしは公益的機能と位置付けて、その受益と負担を論点としてきた結果、特有の問題を孕んでいた。すなわち、受益者負担の考え方では、受益の範囲が都道府県単位で明確に分けられることを正当化できない。例えば、県境にある森林の恩恵を隣接する他県の住民が得ているにもかかわらず、異なる県民だから課税されず、他方、その森林から離れたところに住む県下の県民は課税されることを受益者負担の視点からは説明できないのである。

このような受益者負担論の限界性を背景にして、目下、全国版の森林環境税の導入が検討されている。たしかに、日本の各地にある森林の恩恵を都道府県という境界線で区切るよりも、日本国民全体で負担を共有することは正当化できるかもしれない。しかしながら、現在の森林環境税のもつ住民参加の可能性は、全国版が導入されることによって低くなる恐れがある。仮に全国版の森林環境税が導入されても、都道府県の森林環境税とは棲み分けることは可能であると言われているが、ほとんどの納税者は国と地方の二重課税だと感じるであろう。

地方の森林環境税がその意義を示せるとするならば、本章で示したように、理論としての参加型税制の実態を整えていくことではないかと考えている。このような構想を持つ租税は未だかつてなかった。当然、誰もがこの意義を認識しながらこの税を運用していくことは考えにくい。参加型税制という性格上、県職員や森林の専門家だけが認識すればいいというわけにはいかず、一般の住民が認識していくことが重要である。しかし、この認識はすでに見た歴史的背景を考えれば、一朝一夕に生まれるものではないことも明らかである。そこで肝要になるのが、池上が提起した「予算過程における学習論」である。すなわち、森林の持続的な管理については素人同然の住民が、参加型税制で保障されている予算過程への参加をし始めることで、最初はどうもうまくいかずに失敗することが多いかもしれないが、試行錯誤を通じて、住民自らが学習していくことが求められるのである。この学習を繰り返すことで、森林環境税のもつ最大限の意義は一般の住民にも認識可能であると考えられる。

地域経済の衰退傾向が大幅に改善されない限り、地域住民の財政負担はますます厳しくなってくることを考慮すれば、地方独自課税として森林環境税を廃止するという選択肢は十分にありうる話である。だが、本章で見てきたように、森林環境税には、地域の課題を解決していける可能性を秘めたものである。しかしながら、森林環境税が導入されれば、地域の課題が自動的に解決に向かうというものでは決してない。森林環境税の理論と実際が結合していくためには、地域住民と森林の事業者の主体的な関わりが不可欠である。地域住民については、森林の様々な生態系サービスを享受していることを理解するために、エコロジ

一経済学の研究を通じて、総合的で有機的な生態系サービスの全体像を共有することが非常に重要である。生態系サービスの価値化は今後、理論的かつ実際的に深められることによって、政策当事者はPESとしての森林環境税をより良く位置づけられるであろう。

その意味では、森林環境税は、日本の衰退した地域産業になってしまっている林業と積極的に関係していかなければならない。これまで森林「環境」税は特定産業としての林業と距離を置いてきたが、健全な林業が日本に復活することによって、より明確に生態系の維持・保全と言う役割を担うことになる。すなわち、主体的な林業事業者の定着によって、PESとしての森林環境税を通じて、住民の意思を反映した森林経営を確立することができる。このようなプロセスを経て、地域における林業の意義も高まってくると期待できる。実際の動きとして、長野県の「長野県森林づくり県民税」は、第1期目の2008年から5年経った第2期目において、積極的に林業支援を用途に位置づけ始めている（長野県地方税制研究会[2012]）。この点については第4章で論じる。

PESとしての森林環境税は、時間をかけることにはなるであろうが、地域住民の森林への関わりを増やしていくことにも貢献しうる可能性がある。ここに、諸富[2005]が言うところの「租税の新しい評価軸」の意義がある。森林環境税は実際、森林保全にどの程度貢献したのかを明確にすることは困難であるが、森林環境税を通じて、地域住民が生態系としての森林に関心を高めることに意義を見出すことは可能である。森林環境税に見られる新しい評価軸を深化させていくことができれば、税制自体のグリーン化も十分に実現可能であろう。

森林環境税は、単に生態系保全のために地域住民が共同で負担すべきものであるという意味にとどめずに、より積極的に森林と共に生きる社会を地域住民自らが欲することを、森林環境税を支払うという行為を通じて表明し続けて、参加型税制の実態を作り上げていき、なおかつ、日々の生活の中に森林文化が取り込まれることによって、豊かな地域経済の発展も見出すことが可能となると思われる。

第2章 森林環境税の実際に関する一考察³⁴ —議事録のテキストマイニングを中心に—

第1節 はじめに—問題の所在

本章では、森林環境税の実際に焦点を当てて、主に県民会議等の議事録のテキストマイニングを中心にして、考察することを目的としている。表5に示したように、2017年4月時点で、37の都道府県が森林環境税を導入しているが、森林環境税とはどのようなものかを実際を踏まえて明らかにしているものはほとんどない。

全国で始めて高知県が森林環境税を導入したのは2003年で、はや14年が経過している。森林政策の観点から見ても、環境政策の観点から見ても、森林環境税の理論的な特徴は種々述べられているにもかかわらず、その実態については不明瞭のままである。たしかに、森林環境税の評価軸は、具体的にどの程度森林整備の促進に寄与したかという「結果」よりも、県民の関心を高めるといふ「過程」に着目するという点が強調されてきた（諸富[2005]）。しかしながら、現行では、森林環境税を導入しただけでは、県民の関心を十分に高めたとは言いきれない。さらに、森林環境税が活用される現場レベルにおいても、その独自性が認識されず、単なる補助金の一種だと思われる可能性がある。

その意味では、森林環境税が実際にどのような目的を持って、使途が決められてきたのかを考察することは有益であると考ええる。確かに、森林環境税の実際という以上は、使途決定プロセスだけでなく、現実にどう使われたのかの検証も重要である。しかしながら、以下で示すように、森林環境税を財源とする事業の実態を把握することは非常に困難である。何よりも、第1章の中で租税思想史の観点から見えてきたように、森林環境税の歴史的な性格上、使途決定プロセス自体に注目する必要があると考えている。

使途に関しては、都道府県によって異なるが、県民会議等を通じて検討されてきている。すなわちその議事録を分析することができれば、森林環境税の実際に関する考察が行えるのである。実際に、木村[2016]では岩手県を事例に議事録分析を行っている。だが、都道府県別に森林環境税の実際を明らかにするための議事録データをすべて入手し、分析することは物理的に困難である。なぜなら、ホームページに公開されているものもあれば、部分的にしか公開していないところや全く公開していないところすらあるからである。もちろん、専門的な見地から時間と労力をかければ、一定の成果は得られるかもしれない。

だが、森林環境税をめぐる状況を踏まえると、そのような時間的な余裕があまりないと筆者は考えている。最も注目すべきものが全国版森林環境税の導入に向けた動きである。現在、国は2024年度からの導入を目指しているので、地方の森林環境税がどうすべきかを決めるのは早急であるのが望ましい。その際に、これまでの森林環境税は国の林業政策の補完であり、補助金の代替物に過ぎないという認識しかできないのかどうかははっきりさせておく必要があると考える。地方の取り組みが国の単なる補完であれば、国が再び林業政策に力を入れ始めれば、地方の森林環境税の存在意義も薄らいでしまう可能性もある。

本稿は森林環境税の実際を踏まえた新たなタイプ分けを行って、森林環境税にはどのようなタイプがあるのかについてのコンセンサスを提示する。研究仮説として、タイプ①環境林重視（森林環境税を環境林保全目的で活用する）、タイプ②国主導経済林重視（従来の林業補助金の代替として捉える）、タイプ③地域主導経済林重視（新たに地域産業として林業を再生するために活用する）、の3種類を設定した。本稿で取り上げる府県は、データ入手の関係上、神奈川県と高知県と長野県である。分析結果により、これらの県の特徴が3つのタイプ分けに一致するという傾向が確認できた。このようなタイプ分けがあることによって、森林環境税が持つ可能性も自ずから明らかになってくると考える。

³⁴ 本章は、2014年京都大学大学院経済学研究科修士論文を大幅に加筆・修正したものである。

表5. 2017年4月時点の森林環境税の一覧

都道府県	森林率	人工林率	名称(通称)	導入年度	個人県民税	法人県民税	税収規模	
1	北海道	71%	27%		-			
2	青森県	66%	43%		-			
3	岩手県	77%	42%	いわての森林づくり 県民税	H18	1000円	10%	約7億円
4	宮城県	57%	48%	みやぎ環境税	H23	1200円	10%	約15億円
5	秋田県	72%	49%	秋田県水と緑の森 づくり税	H20	800円	8%	約5億円
6	山形県	72%	28%	やまがた緑環境税	H19	1000円	10%	約7億円
7	福島県	71%	35%	森林環境税	H18	1000円	10%	約11億円
8	茨城県	31%	60%	森林湖沼環境税	H20	1000円	10%	約16億円
9	栃木県	55%	45%	とちぎの元気な森 づくり県民税	H20	700円	7%	約8億円
10	群馬県	67%	42%	ぐんま緑の県民税	H26	700円	7%	約8億円
11	埼玉県	32%	49%		-			
12	千葉県	31%	39%		-			
13	東京都	36%	44%		-			
14	神奈川県	39%	38%	水源環境保全税	H19	(890円)	なし	約39億円
15	新潟県	68%	19%		-			
16	富山県	67%	19%	水と緑の森づくり税	H19	500円	5-10%	約4億円
17	石川県	68%	36%	いしかわ森林環境 税	H19	500円	5%	約4億円
18	福井県	75%	40%		-			
19	山梨県	78%	44%	森林環境税	H24	500円	5%	約3億円
20	長野県	79%	42%	長野県森林づくり県 民税	H20	500円	5%	約7億円
21	岐阜県	81%	45%	清流の国ぎふ森 林・環境税	H24	1000円	10%	約12億円
22	静岡県	64%	56%	森林(もり)づくり県 民税	H18	400円	5%	約10億円
23	愛知県	42%	64%	あいち森と緑づくり 税	H21	500円	5%	約22億円
24	三重県	64%	62%	みえ森と緑の県民 税	H26	1000円	10%	約11億円
25	滋賀県	51%	42%	琵琶湖森林づくり県 民税	H18	800円	11%	約8億円
26	京都府	74%	38%	京都府豊かな森を 育てる府民税	H28	600円	なし	約7億円
27	大阪府	31%	49%	森林環境税	H28	300円	なし	約11億円
28	兵庫県	67%	43%	県民緑税	H18	800円	10%	約24億円
29	奈良県	77%	61%	奈良県森林環境税	H18	500円	5%	約3億円
30	和歌山県	77%	60%	紀の国森づくり税	H19	500円	5%	約3億円
31	鳥取県	74%	54%	森林環境保全税	H17	500円	5%	約2億円
32	島根県	78%	39%	水と緑の森づくり税	H17	500円	5%	約2億円
33	岡山県	68%	41%	おかやま森づくり県 民税	H16	500円	5%	約6億円
34	広島県	72%	33%	ひろしまの森づくり 県民税	H19	500円	5%	約4億円
35	山口県	72%	45%	やまぐち森林づくり 県民税	H17	500円	5%	約4億円
36	徳島県	76%	61%		-			
37	香川県	47%	26%		-			
38	愛媛県	71%	61%	愛媛県森林環境税	H17	700円	7%	約5億円
39	高知県	84%	65%	森林環境税	H15	500円	500円	約2億円
40	福岡県	45%	64%	森林環境税	H20	500円	5%	約14億円
41	佐賀県	46%	66%	佐賀県森林環境税	H20	500円	5%	約2億円
42	長崎県	59%	43%	ながさき森林環境 税	H19	500円	5%	約4億円
43	熊本県	63%	60%	水とみどりの森づく り税	H17	500円	5%	約5億円
44	大分県	72%	52%	森林環境税	H18	500円	5%	約3億円
45	宮崎県	76%	59%	森林環境税	H18	500円	5%	約3億円
46	鹿児島県	64%	50%	森林環境税	H17	500円	5%	約4億円
47	沖縄県	46%	12%		-			

(筆者作成)

第2節 先行研究のレビュー

1. 森林環境税の用途について

まずは、森林環境税が登場したことで、それまでの林業支援の違いはどこにあったのかについて確認する。森林環境税は、導入されている県によって、税収規模や用途が異なっている点に留意する必要がある。

従来の森林保全対策と違いは、主目的を森林の生態系サービスの持続的な管理と保全とすることである。しかしながら、経済的な活動を対象としているのであれば、対策の実際的な効果を評価することも可能であろうが、生態系の持続的な管理および保全の場合、適切な運用がなされているかどうかを見極めるのは難しい。さらに、自治体ごとに、抱えている森林問題が異なっており、統一的に分析しづらい。

具体的に事業レベルで見えていくと、「林業振興は従来の制度によって行い、森林環境税を森林環境サービスの強化のために重点的に使うものと、森林環境税を林業の振興・支援のために積極的に使うもの」(ベスピャトコ[2008]47 ページ)がある。「林業の振興・支援には、林業のPR、県産の木材・バイオマス等利用推進などの間接的的事业と、搬出・作業路整備推進、機械整備推進などの直接的な事業がある」(同上)。

2. 財政学からのアプローチ

既存の先行研究の中で、森林環境税の実際に関して、財政学の視点から最も網羅的に考察しているのが、高井[2013]である。高井[2013]は、2011年4月時点で森林環境税を導入した都道府県について、導入時期と税制措置の内容、活用事業の内容について詳しく取り上げている。

まず、各都道府県の森林環境税の導入時期³⁵から、2003年度～05年度までを「創設期」、2006年度～09年度までを「追随期」、2011年度を「発展期」とタイプ分けしている。それぞれの時期の特徴は以下の通りである。

「創設期」2003年度～05年度：森林率が全国一の高知県が最初に導入した。導入検討段階での主たる所管課が税務課である。活用事業が森林保全事業に限定されている。

「追随期」2006年度～09年度：導入検討段階での主たる所管課が基本的に林務部局に変わる。活動事業が森林保全事業を基礎としながらも、各地の固有の課題に伴って拡張される。

「発展期」2011年度：森林環境に限らない広範囲な環境問題（低炭素社会や温暖化対策）を用途に入れている。

次に、税制措置の内容に着目して、神奈川県を除いた30団体が個人県民税及び法人県民税の均等割の超過課税を用いていることを指摘している。神奈川県のみが、個人県民税に対して、均等割に加えて、所得割を取り入れている。エリア別で税制措置の内容を捉えると、中国地方及び九州地方では、同一内容（個人500円増・法人5%増）であることや、東北地方は、他のエリアに比べて、個人・法人ともに倍の税率になっていることが指摘されている。

最後に、活用事業については、主に4つの施策に分けられると述べられている。すなわち、「森林保全対策」、「普及啓発」、「水質保全」、「温暖化対策」である。ここで注目されているのは、これらの施策と税収規模の関連である。「森林保全対策」と「普及啓発」に加えて、「水質保全」と「温暖化対策」までを実施している団体の税収規模は、年15億円を超えているという点である。これは、「各団体独自の森林環境税の理念とともに、一定規模の財源の存在が活用事業分野の拡大に影響を及ぼしていることを指し示している」と述べられ

³⁵ 具体的には、以下のとおりである。2003年度（1団体）、04年（1団体）、05年（6団体）、06年（8団体）、07年（7団体）、08年（6団体）、09年（1団体）、2010年度（なし）、11年（1団体）、12年（2団体）、13年（なし）、14年（2団体）、15年（なし）、16年（2団体）

ている。ここから、森林環境税の用途として、基本的には、「森林保全対策」と「普及啓発」があり、税収規模が大きければ、「水質保全」や「温暖化対策」まで行えるということが分かる。このような傾向が見られるのは、森林環境税の当初の制度設計の考え方が深く関係している。森林環境税の税収は、「従来の森林施策を超えた特別な施策」に充当されるように制度設計されていて、特別な森林施策にのみ森林環境税を充当している、という見方である。ここでいう「特別な森林施策」とは、公益上重要で、緊急に整備する必要のある森林を県が強度間伐し、混交林化する事業や県民参加の森づくり推進事業を指している。これは明らかに、既存の林野庁からの補助金との棲み分けを意識している。ただし、このような森林環境税の独自性を指摘する一方で、「従来の森林施策」の予算自体が削減傾向にあることについても言及されており、その削減分を代替するような事業を森林環境税が行っているという変容も指摘されている。

このように、森林環境税の実際を考察するにあたっては、都道府県の動向のみを考察しては、全体像を適切に捉えることはできない。すなわち、森林政策に関する中央と地方との間の歴史的な関係を踏まえる必要がある。この点で有益な示唆を与えているのが、林政学における研究蓄積である。

3. 林政学からのアプローチ

森林政策の財政支出の展開や構造を明らかにしているのが石崎[2004]である。財政支出の歴史的展開は、国の政策方針に強く影響を受けてきて、結果的には公共事業の肥大化をもたらしたことが指摘されている。この財政危機を受けて、2000年以降の地方分権が位置づけられている。この傾向は、それまでの国への依存から脱却して、地方独自の取り組みを行っていくという主体性が表れている。そして、森林環境税もこの流れを受けて誕生したことが指摘されている。他方、財政支出の構造に目を向けると、2000年度時点で、林野庁関係一般会計予算が6448億円、都道府県林業費が9984億円、市町村林業費が3117億円となっていて、これだけを見ると、規模的には、都道府県が中核となって林政が行われていると述べられている。しかし、都道府県林業費と市町村林業費はともに、国庫補助事業の占める割合が高いことも指摘されており、森林政策は国と地方自治体の密接した関係で実施されていると言われている。

また、石崎[2010]では、森林政策の国と地方自治体の歴史的関係を踏まえた上で、森林環境税の創設が森林政策の財政支出に及ぼした影響を考察している。まず指摘されているのが、森林整備に関わる事業費である。その中で特に「造林」の経費の動向が森林環境税と関連しているという。事業費のデータを見てみると、1999年度の支出額を100とした時の2006年度の支出額を比較すると、林道の事業費が39、治山の事業費が48と大幅に縮小しているにも関わらず、造林の事業費は68に止まっている。これは造林事業が通常の公共事業に対して相対的に重視されてきたことを示していると述べられている。そして、2006年度時点で森林環境税を導入した16県について、造林事業費の増減を見てみると、国からの補助を受けずに行う単独事業費について、半数の県が1999年度より事業費を増額しており、16県の増減比の平均をとっても事業費が1999年度より高いことが明らかになっている。これは自らの財源で主体的に実施する事業の経費が増えたことを示している。他方、造林事業費全体を見ると、1999年度より事業費が増えた県が一つもないことが分かっている。ここから、森林環境税の創設が森林整備に関わる財政支出に及ぼした影響として、施策の量的な変化よりも質的な変化が述べられている。

高井と石崎の各研究から言えることは、森林環境税が導入されたことで、それまでの森林政策に何かしらの影響を及ぼしたということである。しかし、両研究とも検証期間が短いという制約があり、具体的な内容については十分な説得材料が提示できていないという問題点もある。この点は継続した研究によって、十分に検証可能だと思われる。

4. 個別事例からのアプローチ

先行研究の中でも、特定の都道府県を事例に、森林環境税の使途分析を行ったものがある。清水[2012]は、神奈川県の水源環境保全税の税収分析を行っており、特に、市町村交付金³⁶を取り上げて、県と市町村の役割について考察している。まず、県による市町村への財政支援の意義を次のように述べている。「市町村が所管・管理する森林や上下水道事業について、県が財政支援を実行することにより、森林・水源環境保全再生に大きく寄与する」という点である。この具体化として、市町村交付金が位置付けられている。すなわち、日本における都道府県から市町村への垂直的な財政調整手段として、市町村交付金は機能しているのである。実際、神奈川県と福島県を例に挙げて、「この都道府県支出金の枠組みを活用して、森林・水源環境税収による県の財源を補助金として市町村に配分してきた」と述べている。次に、なぜ神奈川県なのかについては、全国的に都道府県支出金が削減される傾向がある中で、神奈川県では、水源環境税収による市町村交付金によって都道府県支出金の増加が見られることがまず指摘できる。この背景には、2000年以降の公共事業削減が続いていく中で、「森林荒廃に伴う森林整備などの補助事業や、新たな環境問題への対処など、新しい施策についての経費を十分に負担できない状況」が市町村にあったことが言われている。

神奈川県の水源環境保全税の実際に関しては、12の事業項目のうち、5つの事業が市町村交付金を含むものとなっており、毎年約38億円の税収のうち、約19億円、つまり予算の約50%程度を市町村交付金が占めていることが指摘されている。清水[2012]では、市町村交付金の成果と課題を明らかにするために、神奈川県相模原市と秦野市を事例にしている。相模原市は2010年度時点で9.2億円の市町村交付金を受け取っており、全体の約半分に上っている。その使途は、主に、公共下水道整備事業と合併処理浄化槽の設置事業である。一方、秦野市は金額的には、1億円程度であるが、その内訳で高まっているものに、里山保全再生事業が上がっている。

相模原市と秦野市の事例を分析した結果、当初考えられていた市町村交付金を通じた県と市町村の関係性を明らかにするだけでなく、国の存在が関わっていることが指摘されている。これは石崎[2010]でも指摘されていることであり、森林保全に限らず、神奈川県ならではの問題である水源環境保全に関しても、従来からの国との関係性を踏まえざるを得なくなっていることを示している。もう一つ注目すべきは、秦野市の事例から、「長期的にかつ専門性の高い森林整備ができる担い手の確保が課題」となっていることである。この点も、石崎[2010]で触れられていることであるが、特に、現在林野庁によって進められている全国版森林環境税の意義と深くかかわっている。すなわち、都道府県では担えない課題を市町村が果たすためには、人材不足をどう解消するかが従来から言われてきており、その点を重点に置いた支出をもし全国版森林環境税ができるならば、都道府県の森林環境税とは一定の棲み分けが可能になると思われる。ただ、清水[2012]でも言われているように、研究によって明らかになった傾向が全国的に当てはまるかどうかは確認されていない。

神奈川県以外の事例を取り上げたものの中で興味深いのは、愛知県を取り上げた曹[2015]、福岡県を取り上げた浅田[2014]、高知県を取り上げた福田[2014]、栃木県を取り上げた佐藤・山本[2013]、奈良県を取り上げた松原[2011]である。これらの県では、すでに導入から5年以上経過しており、5年目での延長を検討する機会を設けているという共通点がある。ここから、時間経過によって、ある程度の認知度が高まり、様々な研究上の関心も生まれてきた結果だと考えられる。

5. 森林環境税の実際に関する否定的な研究

これまで取り上げてきた先行研究はおおむね森林環境税には肯定的な意見を持っていたといえる。しかしながら、否定的な意見が全く存在しないわけではない。その代表例が梶山[2011]である。森林・林業再生プランの推進者である梶山は、森林環境税の多くが、「環境」を名目に「荒廃森林の整備」を目的としているがゆえに、わざわざカネをかけて効率の悪い

³⁶ 「都道府県から市町村に交付される補助金である都道府県支出金の一類型」(清水[2012]p.134)

間伐を行い、森林組合がこれにかかりきりになって、地元民有林が放置される」(梶山[2011]176 ページ)と主張する。森林環境税によってなされた森林の間伐事業が十分に監視されていないために、ずさんな施業³⁷になってしまっているという実態が存在するということである。

このような実態が存在する以上、「環境保全のために森林を維持管理しなければならない場合でも、経営的な視点が不可欠なのである」(梶山[2011]177 ページ)という梶山の意見は尤もと言わざるを得ない。結果的に、「森林全体を概観し、限られた予算で、どのような順序でどのように施業を行って全体を管理していくのか」(梶山[2011]177-178 ページ)ということは最優先の課題となるので、「緊急性の高い真に必要な部分に絞って資金を投入する、選択と集中も不可欠である」(梶山[2011]173 ページ)ということになってしまうであろう。

森林環境税は、基本的に住民から広く薄く徴収される税なので、その使途が単なる森林組合の事業継続のために使われてしまっているのであれば、住民から不満の声がでるのは必至である。もし梶山が指摘するような実態が存在するのであれば、森林環境税の使途を決定するプロセスにおいてどのような内容が議論されているのかを確認しておくべきである。結論を先に言えば、今回の分析では、事業の実態に関する客観的なデータを見出すことができなかった。これは、県民会議等の議事内容の質に関する問題提起を検討する必要があると思われる。

本章では、冒頭で述べた森林環境税をめぐる情勢を鑑みて、森林環境税の実際に関するコンセンサスを明らかにすることを優先している。現状において森林環境税はどんなタイプがあるのかさえ把握できておらず、どのような方向性を目指すべきかを提起することが最優先の課題だと考えている。そのために、以下では、議事録のテキストマイニングを通じて、客観的な特徴を抽出して、3つのタイプ分けを仮説として立てて検証している。

第3節 議事録のテキストマイニング

1. なぜ議事録なのか

まず、テキストマイニングに使用するデータについて確認しておく。本稿で取り上げるのは、県民会議と運営委員会ないしは評価委員会の議事録である。県民会議というのは、先行研究でも言われているが、参加型税制の一環として、神奈川県で水源環境保全税が開始された時に導入されたものである。参加型税制の意義については別稿に譲るが、県民会議は県民が森林環境税の運営に関する検討会議に参加できるというものである。県民会議は参加型税制の実態を明らかにする上で有益なものであり、テキストマイニングによって、客観的な分析を行う意義があると考えている。

他方、運営委員会や評価委員会は有識者が中心となっているものである。都道府県の担当職員が状況説明を行い、専門家が意見を述べるというものである。森林環境税の運営に当たっては、一定の専門知識を必要とすることから、円滑な進行を意識したものと考えられる。

県民会議を実施している都道府県は2017年12月時点で、神奈川県・長野県・栃木県の3団体が確認できた。ただし、長野県と栃木県は一部の議事録がホームページ上で公開されていない。

運営委員会ないしは評価委員会を開いているのは、18団体であった。岩手県、秋田県、山形県、福島県、群馬県、山梨県、静岡県、愛知県、滋賀県、大阪府、和歌山県、島根県、高知県、長崎県、富山県、石川県、福岡県、大分県である。なお、富山県、石川県、福岡県、大分県は議事録がHP上で見つからなかった。

定期的な会議は開いていないものの、5年間の実施期間を経て延長するかどうかを検討する会議を開いていることが確認できたのは、宮城県、茨城県、岐阜県、奈良県、山口県、岡山県、愛媛県、佐賀県、熊本県、鹿児島県の計10団体である。

現在、森林環境税を導入している都道府県37団体のうち、上記に該当しなかったのが、

³⁷ 林業経営を指している。

三重県、京都府、兵庫県、鳥取県、広島県、宮崎県の計6団体である。

会議の情報公開一つをとってみても、団体間の差は非常に大きいものであることがわかる。

本章では、これらを踏まえて、県民会議を実施している中でも、最も情報量が多い神奈川県、運営委員会として最も情報量が多い高知県、多少情報量が劣るものの新しい取り組みをスタートした³⁸とされている長野県を取り上げることにした。

2. 分析手法について

テキストマイニングの定義について述べる。テキストマイニングとは、テキスト形式のデータマイニングであり、定型化されていない文章の集まりを自然言語解析の手法を使って単語やフレーズに分割し、それらの出現頻度や相関関係を分析して有用な情報を抽出する手法やシステムである。表面的にはまとまりの感じられない膨大なテキストデータを、包括的に内容分析し、一定の基準に従ってデータを縮約することで、構成要素から全体構造を描き出すことができる。

テキストマイニングの手法を用いた研究は、情報技術の発達に伴い、近年急速に増加している。2017年12月時点でのciniiでの検索結果は、2300件を超えている。

本章では、KHコーダーを用いてテキストマイニングを行う。KHコーダーとは、Wikipediaによれば、「テキスト型データの計量的な内容分析（計量テキスト分析）もしくはテキストマイニングのためのフリーソフトウェアである。各種の検索を行えるほか、どんな言葉が多く出現していたのかを頻度表から見るができる。」

3. 分析内容

分析するにあたって、研究仮説として、テキストマイニングを通じて、以下の3つのタイプの特徴を見出せるかどうか、を設定する。

タイプ①環境林重視：これは既存の林業政策の中で不十分であった環境林保全を積極的に行っていくとするタイプの森林環境税である。森林環境税が新しく登場した際に、従来の国による林業支援の意味合いを減らすことに成功した。

タイプ②国主導経済林重視：これは、既存の林業政策の穴埋めという性格が強い森林環境税のタイプである。これは既存の補助金との差別化が困難であり、国の政策の影響を大きく受けざるを得なくなる。

タイプ③地域主導経済林重視：これは、既存の林業政策の穴埋めではなく、地域固有の目的達成に向けて林業支援を行うタイプの森林環境税である。これは必ずしも成功しているとは言い難いが、国の政策の影響を受けずに、地域独自の意義を発見できる可能性を秘めている。

なお、ここでいう「環境林」とは、木材生産を主としない森林のことで、水源涵養機能などの生態系サービスの供給を目的としたものである。「経済林」とは木材生産を主とした森林のことである。

このタイプ分けを行うことによって、森林環境税と一口に言っても、様々なタイプがあることを示すとともに、森林環境税の実際を踏まえた今後を展望するのに役立つと考えている。

神奈川県の水源環境保全税の場合は、県民会議(2007年5月から2016年11月まで)の計38回を対象に、テキストマイニングを使って分析を行う。県民会議は以下の4期間に区分されて実施されているので、本稿においても踏襲する。第1期と第2期が最初の5年にあ

³⁸ 長野県では、第2期目に入るにあたって、従来の切捨間伐中心から転換して、木材利用を重視し始めるという動きを見せている。これは従来の森林政策に依存した状況を脱して、地域独自の森林整備を目指している点で、他に類を見ない傾向である。長野県の事例に関する具体的な考察は別稿に譲る。

たり、第3期と第4期が延長された5年間にあたる。なお、2017年12月時点で第5期の会議が2回行われているが、公開されている情報が少ないため、除いている。

第1期：2007年5月16日～2009年3月27日

第2期：2009年5月29日～2012年3月26日

第3期：2012年5月30日～2014年3月27日

第4期：2014年5月30日～2017年3月29日

統合版：2007年～2017年

高知県の森林環境税の場合は、高知県森林環境保全基金運営委員会(2003年5月から2017年3月まで)の計54回を対象に分析を行う。県民会議は以下の3期間に区分されて実施されているので、本研究においても踏襲する。第1期が最初の5年にあたり、第2期が延長された5年間にあたり、第3期が再延長にあたる。但し、第3期はまだ期間を終了していない。

第1期：2003年5月26日～2008年3月19日

第2期：2008年10月9日～2013年1月9日

第3期：2013年5月17日～2017年6月8日

統合版：2003年～2017年

長野県の森林づくり県民税(以下、森林税と略す)の場合は、「みんなで支える森林づくり県民会議」(2013年7月から2017年9月)のうち、議事録が公開されている14回を対象にした³⁹⁾。ちなみに長野県では、2008年から森林税を導入しており、県民会議の総開催数は33回になっている。なお、長野県は県民会議という名称であるが、会議のメンバーは有識者が中心で、市民から選ばれた公募委員がいないので、神奈川県のような市民から公募委員が半数を占めている県民会議とは本来区別されるべきだが、その違いが抽出できるかどうかは後述の分析結果を参照してもらいたい。

第1期：2008年7月16日～2013年2月12日

第2期：2013年7月17日～2017年9月1日

本稿の分析手法は、KHコーダーを用いた議事録分析の研究⁴⁰⁾に倣って、最初に名詞の頻出度とサ変名詞を一覧表にするほか、共起ネットワーク分析によって、結びつきの強い単語をグループ化し、各単語間の関係を視覚的に構造化していく。これらにより、県民会議等において、どのような言葉がどれくらい使われていて、どのような言葉と一緒に用いられているかという議論の傾向が客観的に把握することができる。

a.名詞の頻出度

なお、ここでいう名詞には、固有名詞やサ変動詞と連結した名詞は含まれない。

³⁹⁾ 2017年12月時点で、2014年度の第3回会議(平成27年3月24日)、2015年度の第1回会議(平成27年8月26日)、第3回会議(平成28年3月15日)の議事録が公開されていない。

⁴⁰⁾ 増田[2012]では、高槻市議会本会議の会議録4年分を用いて、「議員が何をどのくらい話し、高崎市の課題にはどんなものがあるかについて、量的に明らかにするように試み」(p.30)ている。小田切[2015]では、関西圏の府県議会と市議会の会議録(平成7年～26年)を用いて、「協働」に関する質問・討論の傾向を把握することを試みている。

表6. 神奈川県 名詞の頻出度 (30位まで)

第1期 名詞		第2期 名詞		第3期 名詞		第4期 名詞		合計 名詞	
委員	1328	事業	1580	委員	647	委員	1279	委員	4830
事業	841	委員	1576	事業	387	事業	759	事業	3567
県民	725	県民	1022	県民	313	県民	574	県民	2634
座長	501	水源	634	座長	229	座長	463	座長	1669
水源	436	環境	560	水源	179	資料	374	水源	1592
専門	367	森林	481	環境	145	水源	343	環境	1380
環境	359	座長	476	事務	135	環境	316	資料	1154
事務	237	資料	415	資料	132	チーム	292	森林	1032
森林	235	年度	384	モニター	125	モニター	254	専門	996
資料	233	状況	362	森林	118	専門	205	事務	907
地域	215	市民	345	チーム	107	森林	198	モニター	829
市民	212	事務	344	目標	101	フォーラム	195	市民	798
フォーラム	211	団体	343	専門	97	事務	191	チーム	785
団体	188	専門	327	年度	93	市民	170	状況	756
状況	186	モニター	322	状況	85	年度	143	年度	756
チーム	166	内容	254	効果	74	議題	134	団体	722
内容	160	フォーラム	237	市民	71	団体	127	フォーラム	695
具体	147	チーム	220	団体	64	内容	124	内容	593
情報	137	地域	218	内容	55	状況	123	地域	515
年度	136	制度	195	フォーラム	52	コミュニケーション	120	皆さん	420
モニタリング	132	効果	194	方法	49	一般	119	課題	417
制度	129	モニタリング	191	課題	48	皆さん	112	情報	414
モニター	128	課題	189	皆様	45	現場	98	モニタリング	395
皆さん	120	部分	169	議題	44	課題	97	効果	386
予算	108	流域	164	情報	44	情報	95	制度	375
皆様	103	皆様	160	基準	37	一つ	93	議題	359
方々	103	河川	158	生態	36	先ほど	82	具体	357
方法	87	先ほど	155	流域	36	部分	75	皆様	355
課題	83	皆さん	154	皆さん	34	中門	64	部分	322
対象	81	実績	147	場所	34	地域	63	先ほど	304

表7. 高知県 名詞の頻出度 (30位まで)

第1期 名詞		第2期 名詞		第3期 名詞		合計 名詞	
委員	1565	委員	2301	事業	1209	委員	4839
森林	1015	事業	1515	委員	971	事業	3382
事業	658	環境	1268	環境	430	森林	2452
環境	652	森林	1012	森林	423	環境	2352
県民	269	林業	456	資料	207	年度	855
年度	233	年度	444	学校	198	林業	748
事務	222	予算	351	林業	192	事務	723
予算	158	事務	330	年度	177	予算	656
基金	124	シカ	299	事務	171	資料	523
文化	118	課長	288	予算	147	県民	501
情報	107	部分	283	主幹	121	学校	500
地域	105	状況	270	団体	98	シカ	399
制度	103	学校	229	シカ	90	課長	395
林業	100	資料	229	市町村	90	状況	382
室長	95	市町村	220	政策	90	基金	373
企業	92	基金	212	木材	82	部分	364
資料	87	政策	200	被害	79	地域	337
アンケート	83	主任	198	子ども	76	市町村	336
対象	79	制度	191	高校	74	制度	314
組合	76	地域	189	課長	73	政策	298
状況	75	県民	188	ボランティア	71	木材	280
効果	74	木材	167	ワナ	70	主任	265
学校	73	チーフ	161	主任	66	内容	252
議事	72	出口	158	チーフ	65	ボランティア	244
部分	66	鳥獣	141	内容	64	子ども	244
保安	66	被害	136	実績	54	対象	243
ボランティア	64	病院	136	高校生	50	団体	239
自分	62	子ども	135	経費	49	情報	234
皆さん	61	内容	129	場所	49	チーフ	226
内容	59	取り組み	123	資格	47	被害	223

表8. 長野県 名詞の頻出度 (30位まで)

第2期 名詞	
森林	1339
事業	768
委員	691
地域	671
座長	442
植木	422
県民	416
部分	321
状況	300
課長	265
年度	218
林業	207
取組	187
市町村	185
予算	183
資料	178
事務	163
皆様	158
政策	138
皆さん	135
課題	122
内容	116
一つ	112
方向	112
制度	108
場所	97
面積	89
先ほど	86
実績	85
水源	85

3 県の名詞の頻出度を比較すると、共通点としては、上位に「委員」と「事業」や税の名称である「水源」「森林」「環境」を占めているという点が指摘できる。ここから、最も頻出

度の高い言葉だけでは 3 県の特徴を抽出できないことがわかる。興味深いのは、神奈川県は県民会議に市民からの公募委員が半数を占めているが、専門家中心の高知県との違いが見出せない点である。もちろん、単に言葉の頻出度だけで、公募委員の特徴が抽出できるとは限らないと思われる。ここでは、より詳細な分析が求められることだけ指摘しておきたい。

3 県で異なる点としては以下のことが指摘できる。

神奈川県では、「県民」というキーワードがどの時期でも上位にきており、長野県でも 1 期分しか確認できていないが、上位にきているが、高知県では、第 1 期目のみ上位で、全ての期間を通じて、10 位にしか入っていない。神奈川県と長野県では、「県民会議」と称しているから多いという風に予想できるが、セットで用いられているはずの「会議」が 30 位までに入っていないことから単独で使用されていることが言える。

高知県では、「林業」というキーワードが上位にきており、長野県においても 12 位に位置しているが、神奈川県では 30 位にも入っていない。高知県と長野県には「木材」という用語も見られるので、森林環境税と林業の関係が指摘することができる。

b.サ変名詞の頻出度

表9. 神奈川県 サ変名詞の頻出度 (30位まで)

第1期	サ変名詞	第2期	サ変名詞	第3期	サ変名詞	第4期	サ変名詞	合計	サ変名詞
会議	490	意見	883	評価	239	意見	634	意見	2133
意見	431	会議	635	意見	185	会議	357	会議	1653
調査	341	調査	556	会議	171	報告	307	お願い	1169
保全	272	お願い	460	報告	167	評価	293	報告	1161
お願い	261	保全	455	お願い	162	お願い	286	調査	1110
活動	253	整備	448	検討	104	保全	218	評価	1092
報告	249	報告	438	施策	103	施策	217	保全	1047
検討	240	検討	411	保全	102	説明	216	検討	918
議論	204	計画	397	活動	99	議論	169	活動	849
支援	185	評価	386	説明	89	検討	163	整備	816
参加	184	補助	363	調査	77	話	163	説明	766
評価	174	対策	356	整備	72	活動	158	施策	758
再生	167	活動	339	参加	61	調査	136	計画	721
整備	167	説明	327	計画	60	計画	135	対策	649
施策	163	支援	283	質問	59	整備	129	参加	646
対策	150	再生	282	関係	54	参加	125	補助	574
説明	134	施策	275	話	54	質問	119	議論	569
計画	129	実施	270	再生	52	指摘	112	再生	568
話	121	参加	237	確保	51	提案	96	支援	538
実施	118	関係	200	対策	49	対策	94	実施	501
関係	102	議論	159	予定	42	関係	83	話	456
補助	102	点検	146	指摘	38	補助	81	関係	439
お話	101	予定	130	議論	37	お話	80	質問	339
意味	98	話	118	実施	37	予定	77	お話	311
審査	87	お話	115	提供	35	実施	76	予定	311
開催	83	質問	111	点検	35	確認	75	点検	306
選考	78	出席	107	開催	33	理解	70	指摘	269
公募	77	記載	102	作業	31	再生	67	意味	264
協力	74	浄化	102	意味	30	作業	66	提案	257

表10. 高知県 サ変名詞の頻出度(30位まで)

第1期	サ変名詞	第2期	サ変名詞	第3期	サ変名詞	合計	サ変名詞
保全	235	お願い	280	推進	109	対策	474
説明	217	実施	263	活用	104	話	409
間伐	208	捕獲	222	整備	104	意見	402
推進	197	活用	213	活動	100	活用	379
所有	171	推進	201	対策	99	お願い	377
話	169	話	197	間伐	95	活動	353
意見	140	教育	195	支援	93	捕獲	344
整備	135	保全	193	保全	76	教育	337
議論	125	活動	190	意見	75	学習	327
補助	105	意見	187	開催	71	調査	311
運営	102	補佐	176	調査	70	参加	295
調査	100	改革	172	検討	68	検討	287
検討	98	学習	164	申請	61	所有	271
提案	96	関係	164	造林	61	運営	270
意識	94	担当	154	教育	58	関係	260
実施	94	調査	141	指導	58	研修	244
参加	92	運営	136	要望	57	提案	233
循環	85	利用	136	評価	52	補佐	217
報告	85	計画	134	体験	51	利用	215
教育	84	継続	132	理解	51	報告	212
支援	78	体験	123	作業	50	継続	211
共生	73	検討	121	賛成	49	共生	206
作業	72	搬出	118	利用	48	体験	205
負担	69	提案	109	交付	47	理解	202
意味	68	研修	107	所有	47	計画	195
お願い	67	設置	104	報告	46	議論	191
活動	63	共生	103	関係	45	改革	190
活用	62	切捨て	96	拳手	44	作業	187
荒廃	60	理解	95	配布	43	開催	171
理解	56	予定	94	話	43	負担	168

表 1 1. 長野県 サ変名詞の頻出度 (30 位まで)

第2期	サ変名詞
整備	466
会議	357
意見	342
活用	331
間伐	331
説明	319
支援	303
お願い	292
補助	240
議論	222
推進	220
搬出	170
利用	156
実施	155
計画	141
検討	134
継続	117
理解	109
話	105
関係	104
所有	103
質問	101
造林	101
育成	99
管理	98
意味	96
集約	90
お話	89
企画	86
申請	84

3 県のサ変名詞の頻出度を比較すると以下のことが指摘できる。

まずは、一般名詞の頻出度とは異なって、時系列上の共通項が見出しづらいという点であ

る。その意味で、詳しく見ていくことで、個々の特色が浮き彫りになると考えられる。

神奈川県では、「会議」「意見」といったフレーズが見受けられるが、「調査」や「報告」という用語も多く頻出している点で、先行研究でよく取り上げられる「順応的管理」の話題が上りやすいことも指摘できる。このように、神奈川県では、「検討」「評価」といった用語から、この税を通じて、どんな事業をするかというよりはどうか改善していくかという議論が多くなっていると見なすことができる。

高知県では、第1期目と2期目を比較すると、上位5位までの用語に共通項がないことが真っ先に指摘できる。これは先行研究でも言われている当初の理念が変容したことを物語っている。もちろん、否定的な側面だけでなく、森林環境税として何が実施可能かを議論していることが伺える「活用」「捕獲」「教育」「学習」といった用語が確認できている。特に、林業以外の用途を検討していることが指摘できるので、森林環境税という名称における環境を強調した流れになっていると言えるであろう。

他方、長野県においては、同じ林業県である高知県とは異なり、林業関係の用語が見受けられる。「搬出」「所有」「集約」がそれである。同じ林業県であっても、片方が環境目的を強調しているのに対して、一方は林業色を強める傾向があるのが興味深い。長野県の場合は、この税の通称を「森林税」と呼んでおり、環境をあえて外している点も、林業再生に前向きな姿勢を見出すことができるであろう。もちろん、単純な用語の使用回数のみで森林環境税の用途に関する動向を把握することはできない。そこで次に、「共起ネットワーク図⁴¹」を通じて、一般名詞とサ変名詞がどのようなつながりで出てきているかを確認する。

⁴¹ 共起ネットワーク図とは、文章からその文書の特徴づける言葉を抽出し、その特徴語同士の共起関係をネットワーク図として表すものである。ここでいう共起とは、ある言葉が使われる時に、同時に使われる語を意味している。

c.共起ネットワーク図

図1 神奈川県第1期（中心性・媒介 最小出現数 200）

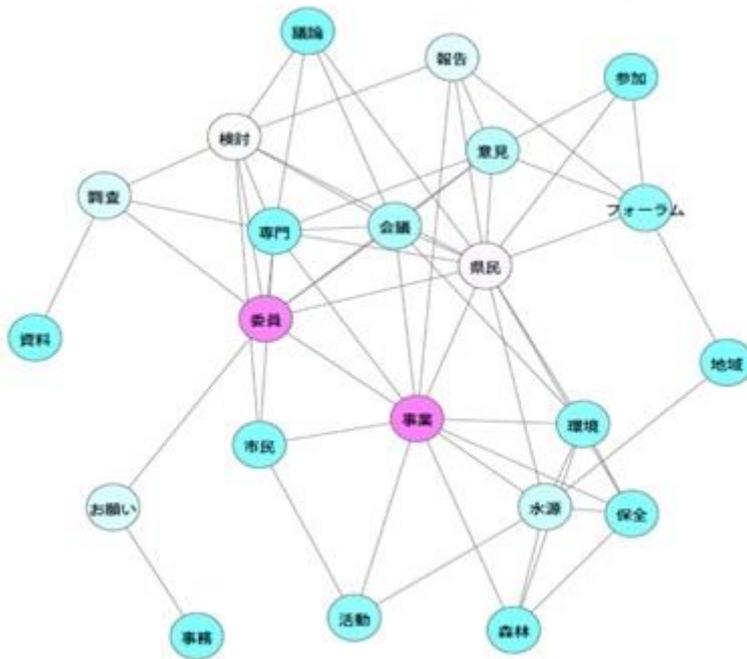


図2 神奈川県第2期（中心性・媒介 最小出現数 200）

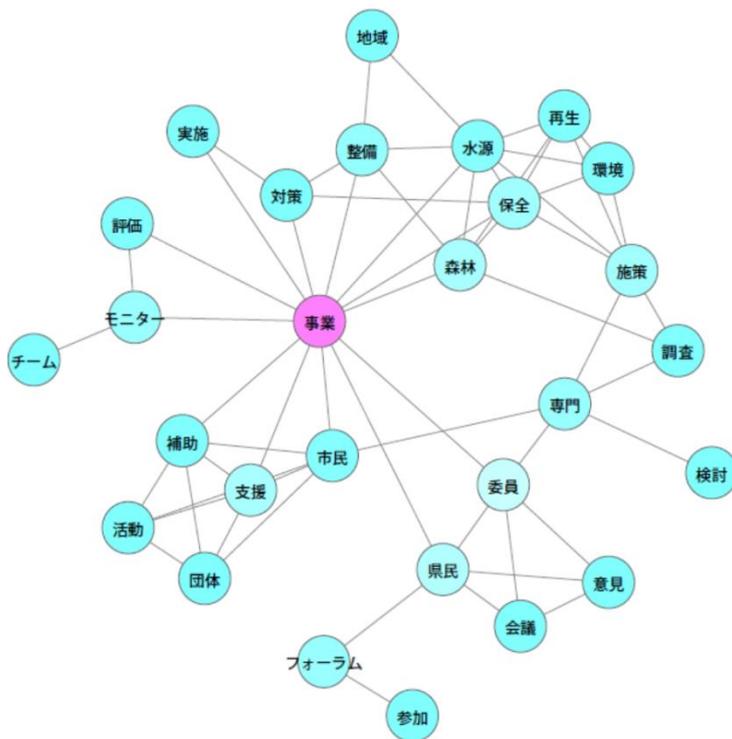
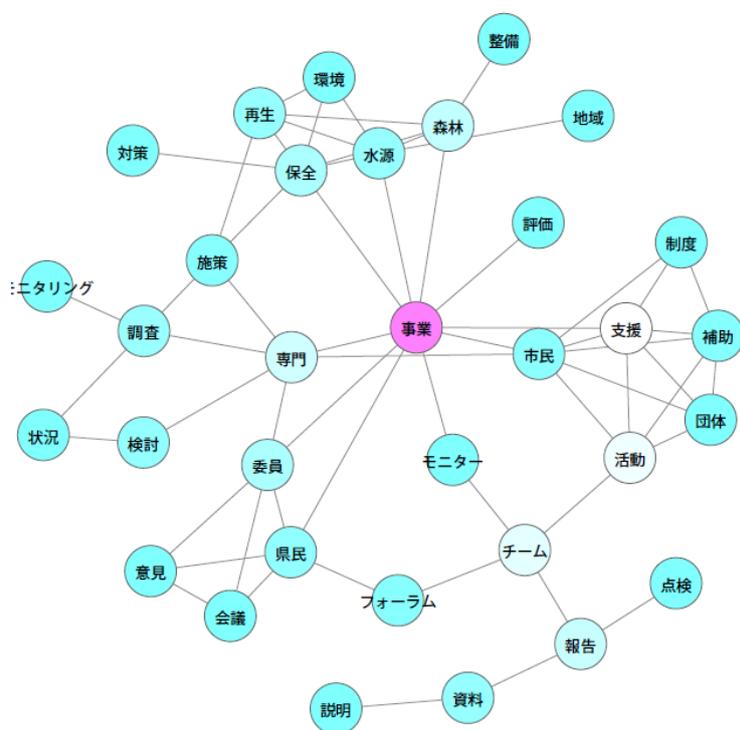


図5 神奈川県統合版（中心性・媒介 最小出現数 300）



神奈川県では、この税の名称である「水源環境保全税」ということから指摘できるように、森林そのものよりも水源環境を重視したつながりが確認できる。そして、もう一つ重要な点が、第2期を除いて、すべての図で、「県民」というキーワードが様々な用語と関連性を持っているということである。特に、第1期が最も関連性が高くなっていることが指摘できる点が興味深い。神奈川県は導入当初から参加型税制を謳っていたことから、県民というキーワードに関連性をもった用語が多い点で、評価できるであろう。

図6 高知県第1期（中心性・媒介 最小出現数100）

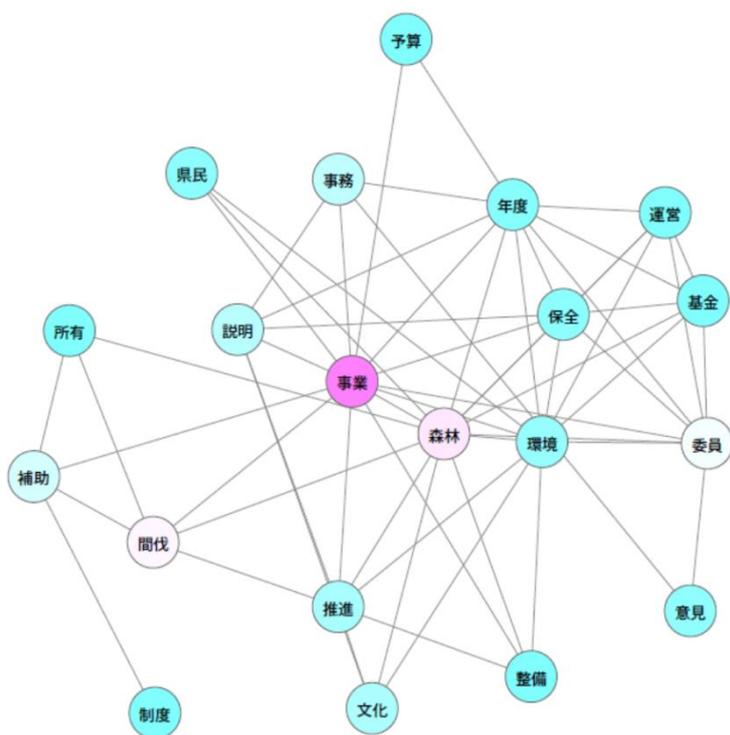


図7 高知県第2期（中心性・媒介 最小出現数200）

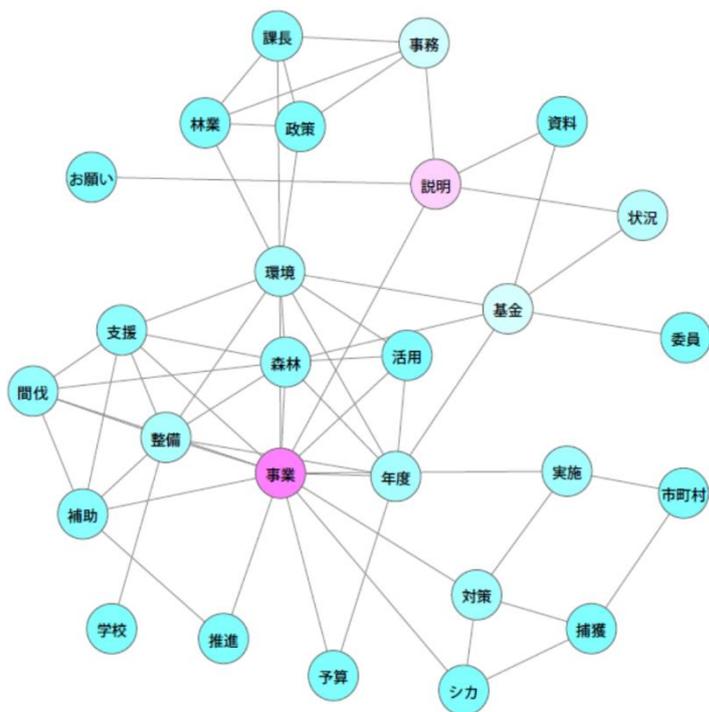


図8 高知県第3期（中心性・媒介 最小出現数 100）

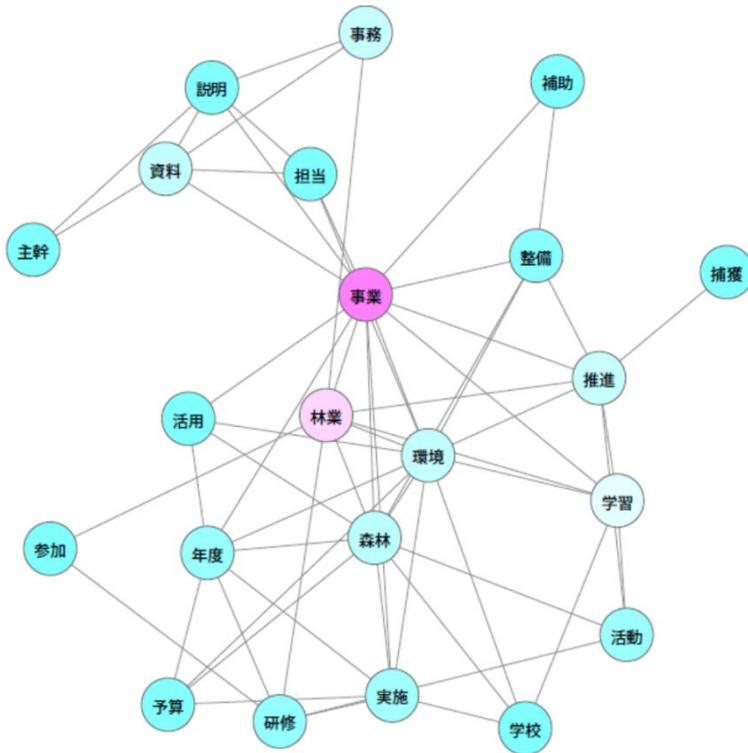
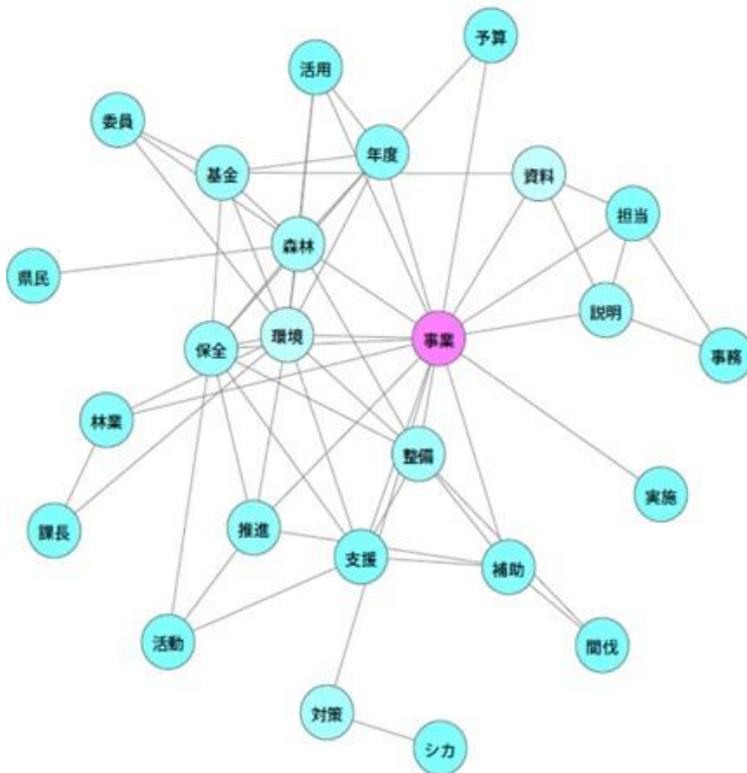


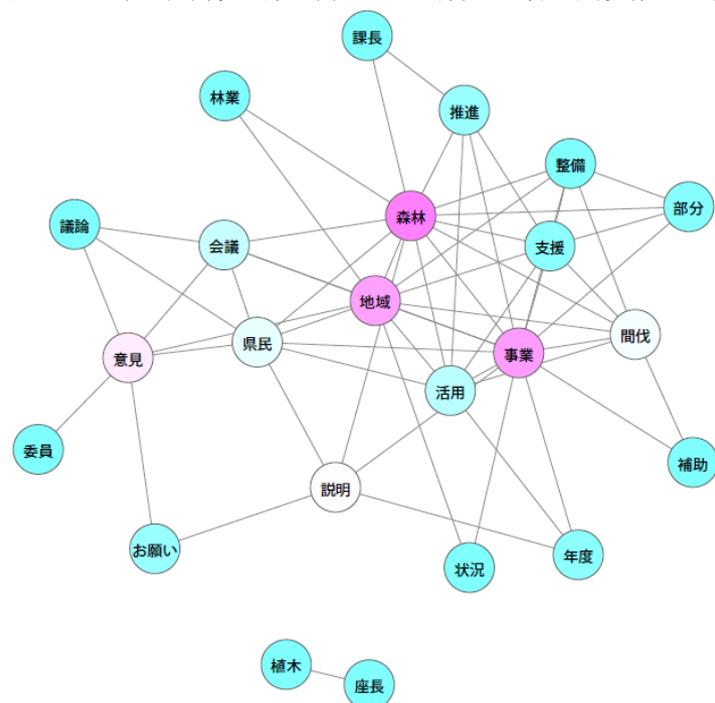
図9 高知県統合版（中心性・媒介 最小出現数 300）



高知県では、「事業」という用語が中心的であることがわかる。「県民」というキーワードは第1期においては、関連性をもったが、第2期と3期においては登場すらしていない。統合版において、かろうじて、「森林」とのつながりを示しているだけである。

神奈川県には見られない高知県の特色は、「事業」に強い関連を持っているのが「林業」や「間伐」、「整備」、「補助」という用語であるということである。これはサ変名詞で比較した結果と一致するものと考えられる。そして、シカの捕獲や森林に関する学習や学校のような教育内容のつながりも指摘できるので、その用途が林業以外にも含まれているという傾向を見出すことができる。しかしながら、林業そのものが相対的により良くなっているかどうかは定かではない。荒廃が進む森林を森林環境税で保全しなくなったとすれば、従来型の森林政策に頼らざるを得ないであろう。

図10 長野県第2期（中心性・媒介 最小出現数200）



長野県の場合は、すでに説明した神奈川県と高知県の両方の傾向が見受けられる。それは「県民」という用語が入っている点と林業関係の用語が関連性を持って示されている点である。さらに、名詞とサ変名詞の頻出度において上位を占めていた行政関係の用語、「委員」「課長」「植木」「座長」「お願い」といった言葉の関連性が低いという点も指摘できる。ここから、神奈川県と高知県とは異なる傾向を長野県に見出すことができる。すなわち、神奈川県のように林業と切り離れた森林保全活動の議論ではなく、高知県のように林業再生に向けた形式的な議論でもない、新しい傾向として、切捨て間伐への補助からの転換であり、搬出間伐への支援をすることで、地域産業としての林業を再構築していくという動きである。それはこれまでタブーとされてきた森林環境税と林業の関係を見直していくことを意味している。森林環境税を単なる補助金の代替物ではなく、地域産業としての林業を再構築していく財源と見なしていこうという動きだと捉えられる。ここが同じ林業県である高知県と長野県の最も違うところである。もともと国への依存度が高かっただけに、その転換は非常に困難を伴うことは容易に想像がつく。にもかかわらず、長野県が大きくかじ取りを切

ったのは、森林税で森林の荒廃に対処的に取り組むことの持続不可能性である。その点に関する詳しい考察は第4章で行う。

d. 結論

本稿のテキストマイニング分析の結果をまとめていく。

まず、神奈川県と高知県に限って言えば、共通する部分も見受けられたものの、かなりの違いが見受けられもした。すなわち、神奈川県では、会議の中で何を実施するかではなく、どう評価するかという点に力点が置かれているのに対して、高知県では、何を実行していくかを会議の中で検討していることがわかった。

この違いは、会議の性格に依るところが大きいかもしれない。すなわち、神奈川県では県民を参加させることといわゆる「順応的管理」を重視しているため、何をすべきというよりは県民がどう評価するかという視点が強いのに対して、高知県では、専門家が中心となって何を実施していくかを検討していて、県民が関与する機会自体が限られていると言えるであろう。

神奈川県では森林環境税の使途を水源環境林保全から考えているので、新たに何をすべきかというよりは、いかに適切に保全するかということが重要視される傾向にあり、そこに住民が関与していくことで、一定の成果が上がっていると見なせる。その意味で、神奈川県では住民参加の色合いは高いが、この税の可能性を拡げるような活用に関してまで住民の参加が実現できていない。

高知県では、実際にどうするかの話し合いがなされているが、専門家が中心で、新しい可能性（シカ対策、学校教育）が見出せているが、県民が不在であるという点が問題視される。

この両県の傾向と比べて、長野県の傾向は顕著な特徴を持っている。長野県には、神奈川県のような県民参加の基盤がすでにある上に、高知県とは異なる林業再生の道筋を示している。

このような結果を踏まえて、上述の研究仮説のタイプは、この税に関する先進的な取り組みをしている県の特徴を示しており、森林環境税のタイプとして、十分な妥当性を持っていることが検証された。

タイプ①環境林重視：神奈川県

タイプ②国主導経済林重視：高知県

タイプ③地域主導経済林重視：長野県

現状の森林環境税は、この3つのタイプがあることが明らかになった。もちろん、タイプ分けをしたことがゴールではなく、これらのタイプの内、日本の地域にある森林の現況と国の森林政策の動向を踏まえて、望ましい方向を持っているのはどれなのかを示す必要がある。それは、タイプ③であると筆者は考えている。なぜなら、タイプ③が第1章で論じた森林環境税の理論に即して、最も好ましいと言えるからである。もっとも、すべての都道府県がタイプ③になるべきだというわけではない。しかしながら、森林環境税にはタイプ③のようなものがあることを認識することは重要である。日本の森林の多くが人工林であり、持続可能な林業が存在することによって初めて、生態系としても安定的になると考えられるからである。しかし、すでに述べたように、タイプ③が最も困難な道を歩むことになることは間違いない。これまでの日本の森林政策の弊害を是正していくためには、地域の多様な実情を踏まえた林業を再生していくことが肝要である。それは専門家に任せていくべきものではなく、住民一人一人が何かしらの森林とのかかわりを通じて参画していくべきものであろう。

第3章 参加型税制の現状と展望—神奈川県を事例に—⁴²

第1節 はじめに

本章では、森林環境税における参加型税制の現状と展望を、神奈川県を事例に考察することを目的とする。今日、地方自治体が中心となっている森林環境税は、当初植田和弘氏によって「参加型税制」として位置づけられてきた。ここで興味深いのは、地方税としての森林環境税という側面と環境政策としての森林環境税という側面が共に相まって、地域環境経済の再生プランとして提起されていることである。その文脈で参加型税制という租税思想が生まれた。

参加型税制としての森林環境税は、高知県や神奈川県で実施され始めたが、その一定期間の実績を踏まえた上で、参加型税制における参加の意味と範囲や、なぜ税制なのかといったことに関する明確な整理はされてこなかった。例えば、参加のあり方を考える上で、よく取り上げられるアーンスタインの「参加のはしご（A Ladder of Citizen Participation）」に関しても、大野によれば、そのモデルが単線的であり、参加の多様な内実を表すのは困難であることが指摘されている（大野[2012]77ページ）。このように参加型税制を理論的に把握することが困難である一方で、県民が何らかの形で森林環境税と関わってきたという経験が蓄積されてきているのである。

先行研究において、参加型税制を具体的に示すものとして県民会議が指摘されている。すなわち、県民が税の用途に関する意思決定に参加することが参加型税制の基本と位置付けられている。そこで、本章では、参加型税制の現状を把握するうえで、県民会議の議事録データが最も情報量の多い神奈川県を事例に選んだ。そして、現在に至るまでの議事録の動向から、参加型税制の実態を明らかにしていく。その際に、研究仮説として、「行政や議会が直面している専門性や民主性の問題を、県民の参加という手法を通じて克服する」を設定する。これは水源環境保全税開始当初の理想を示しており、その内実が深まっていれば、参加型税制は発展しているといえるであろう。結論を先取りすれば、分析結果により、研究仮説は検証できなかった。残念ながら、先行研究で懸念されていた問題が広がってしまっていると言わざるを得ない。それでもなお、既存の県民参加をうたったもの、例えばパブリックコメントよりは望ましいと言える。今後、参加型税制の充実を図っていくためにも、現時点でどこまでできているかを確認することは有益であると考えられる。

第2節 神奈川県の森林・林業の現況

神奈川県の土地面積が241,592haに対して、森林面積は94,885haとなっており、約40%ほどしか占めていない。全国的に見ても、森林が豊富な県であるとは言い難い。実際、林業もあまり盛んではなく、年間の木材（素材）生産量も32千m³と非常に小さい。その一方で、

⁴² 本章は、2016年の日本地方財政学会第2第24回大会「8. 共通論題 地方税（2）」を大幅に加筆・修正したものである。

現有の森林資源のうち、スギ・ヒノキ人工林の成熟化は進行している。36年生以上の森林が69%を占めており、このまま放置するのは得策であるとは言えない。

神奈川県の場合は、以下で見るように、林業を単に再生するよりも、水源地としての森林を再生することに重点が置かれている。

第3節 神奈川県水源環境保全税について

1. 税導入までの経緯

神奈川県に関する先行研究は非常に多くあるが、ほとんどに共通するのは、神奈川県が参加型税制を熱心に取り組んできたということである。そこで、まず、神奈川県の参加型税制がどう実現されたかを見ていく。

神奈川県における税導入までの経過は表12のとおりである。

表12. 水源環境保全税が導入されるまでの経過

年月	トピックス
2000年5月	神奈川県地方税制等研究会による「地方税財政制度のあり方に関する中間報告」⇒「生活環境税制」
2001年6月	同研究会の下に、「生活環境税制専門部会」の設置
2001年9月	「神奈川の水源環境を考えるシンポジウム」
2002年7月～11月	プレイベント
2003年10月	水源環境保全施策と税制措置を考える県民集会
その他、出前懇談会、水源地探検ツアー、ナイト・トークなど、約200回、延べ約13000人の県民の意見交換。	

(資料) 長谷川[2012]をもとに作成

税導入に至るまでに、相当数の企画を作っているところに神奈川県の特徴がある。県民が参画した結果、県職員の意識の変化がもたらされたと考えられる(高井[2013]140ページ)。すなわち、通常の税とは異なり、県民の参加を前提として、対話を行う必要があるという認識を県職員は持ち始めたのである。

2. 水源環境保全税の概要

神奈川県では、2005年に「かながわ水源環境保全・再生施策大綱」を策定し、2007年度以降の20年間における取組全体の基本方針を示している。この施策大綱に基づき、第1期(2007年度～2011年度)の5年間に取り組む特別対策事業について、「かながわ水源環境保全・再生実行5か年計画」を策定した。そして、第2期(2012年度～2016年度)目も継続され、現在、第3期(2017年度～2021年度)に入っている。

税率は図11で示されている。

図11. 水源環境保全税の税率

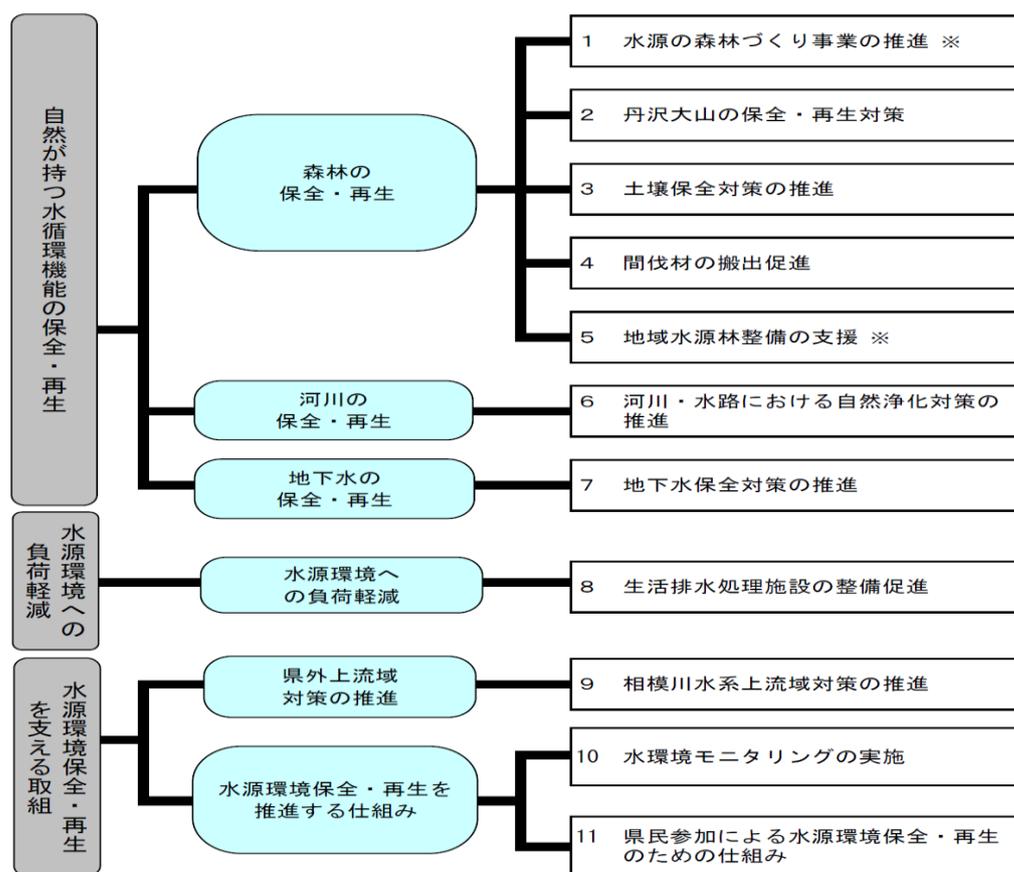
区分	標準税率 (ア)	上乗せ率(イ)	超過税率 (ア+イ)
均等割	1,500円	300円	1,800円
所得割	4%	0.025%	4.025%

(出典)「水源環境を保全・再生するための個人県民税超過課税の概要」web サイト

納税者一人当たりの平均的な納税額は年間890円であり、年額約40億円(5年間で約200億円)の規模になっている。これは他の森林環境税の規模と比べても圧倒的に大きいものとなっている。

第3期の水源環境保全税が取り組む事業内容は図12である。ここから、神奈川県税の使途は基本的に水源に関わったものに規定されていることが見て取れる。

図12. 第3期の事業内容



※ 第2期計画までに確立した溪畔林の整備技術を取り入れて水源林の整備を進める。

(出典)「かながわの水源環境の保全・再生をめざして」web サイト

第2期までの使途の内訳は図13に示されている。

図13. 水源環境保全税の使途一覧（第2期まで）

(単位：万円)

	24年度執行額	25年度執行額	26年度執行額	27年度執行額	24～27年度 単位当たり 執行額
1 水源の森林づくり事業の推進	130,981	140,493	159,398	179,887	
水源林の確保【特別会計分】	29,792	35,208	39,185	41,722	
【確保手法別】 (水源協定林) (買取り) (長期受委託) (協力協約)		【確保手法別】 (水源協定林) (買取り) (長期受委託) (協力協約)	【確保手法別】 (水源協定林) (買取り) (長期受委託) (協力協約)	【確保手法別】 (水源協定林) (買取り) (長期受委託) (協力協約)	70.1万円/ha 541.2万円/ha 85.8万円/ha 1.2万円/ha
水源林の整備【特別会計分】(森林整備) (管理道、測量・調査等)	82,432	79,308	87,284	106,984	60.8万円/ha
(水源林事業推進費)	9,790	16,652	24,155	23,237	—
かながわ森林塾の実施	4,558	4,240	2,574	2,870	—
	4,409	5,085	6,200	6,073	119万/人 (新規就労)
2 丹沢大山の保全・再生対策	27,915	31,464	38,668	42,875	
中高標高域でのシカ捕獲及び生態環境調査	8,777	10,286	17,871	17,776	—
土壌流出防止対策の実施	11,932	12,497	13,993	15,933	903万円/ha
ブナ林等の調査研究	5,414	4,132	3,760	4,359	—
県民連携・協働事業	1,790	4,549	3,044	4,806	—
3 深野林整備事業	2,523	3,244	3,360	4,663	
森林整備	319	125	210	717	77万円/ha
植生保護柵の設置	600	810	1,176	367	1万円/m
丸太柵等の設置	327	134	320	848	1万円/m
モニタリング調査等	1,276	2,175	1,654	2,731	—
4 間伐材の搬出促進	15,865	14,507	19,851	28,191	
間伐材の搬出支援	14,121	12,843	17,601	26,060	1万円/ha
生産指導活動の推進等	1,743	1,664	2,250	3,130	—
5 地域水源林整備の支援	74,420	77,365	74,155	66,986	
私有林の確保・整備	49,462	55,650	49,623	53,341	183万円/ha
市町村有林等の整備	23,378	20,970	23,817	12,959	172万円/ha
高齢級間伐の促進	1,580	745	715	686	32万円/ha
6 河川・水路における自然浄化対策の推進	10,579	18,216	22,850	32,630	
生態系に配慮した河川・水路等の整備	9,570	16,180	22,430	32,390	2,699万円/箇所
河川・水路等における直接浄化対策	370	370	420	450	201万円/箇所
相模川における直接浄化対策	639	1,666	0	0	—
7 地下水保全対策の推進	5,930	5,400	6,580	7,470	
地下水保全計画の策定	0	0	0	0	—
地下水かん養対策	440	60	440	1,940	222万円/市町
地下水汚染対策	1,670	1,680	1,660	1,720	840万円/市町
地下水モニタリング	3,820	3,660	4,490	3,810	395万円/市町
8 県内ダム集水域における公共下水道の整備促進	32,350	32,120	46,870	34,370	1,422万円/ha
9 県内ダム集水域における合併処理浄化槽の整備促進	15,700	16,640	26,510	21,290	224万円/基
10 相模川水系上流域対策の推進	2,959	12,133	5,521	3,861	
荒廃森林再生事業	2,187	3,428	3,917	2,487	—
広葉樹の森づくり事業	325	304	542	88	—
生活排水対策	446	8,400	1,061	1,285	—
11 水環境モニタリングの実施	10,614	20,932	32,533	20,343	
森林のモニタリング調査	9,209	11,446	21,294	17,876	—
河川のモニタリング調査等	1,404	9,485	11,239	2,467	—
12 県民参加による水源環境保全・再生のための仕組み	3,390	3,491	6,668	3,997	
「水源環境保全・再生かながわ県民会議」の運営等	2,417	2,587	5,645	2,965	—
市民事業等の支援	972	904	1,022	1,032	41万円/団体
合 計	333,229	376,009	442,967	446,766	

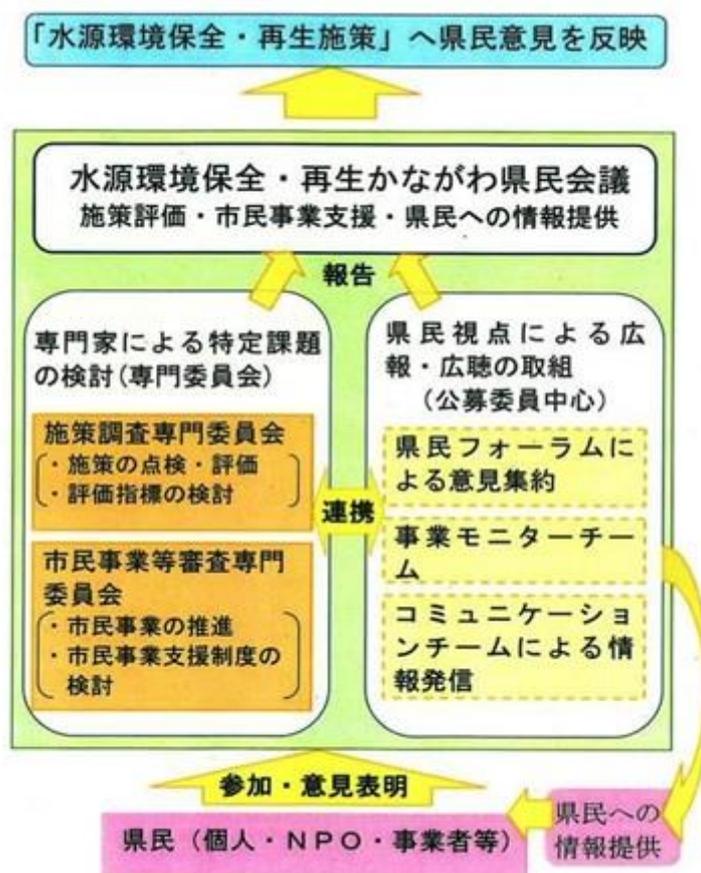
※ 万円未満切り捨てのため、合計は一致しない。

(出典)「かながわの水源環境の保全・再生をめざして」web サイト

3. 水源環境保全・再生かながわ県民会議

神奈川県では、税導入時点から、水源環境保全・再生の取組の推進にあたって、計画、実施、評価、見直しなど、施策の実施段階に応じて、県民意見を反映させていくために水源環境保全・再生かながわ県民会議（以下、県民会議）を設置している。県民会議の下部組織として、有識者を中心とした2つの専門委員会と公募委員を中心とした3つの作業チーム（県民フォーラムチーム、事業モニターチーム、コミュニケーションチーム）を設置している。その概要は図14の通りである。

図14. 県民会議の仕組み（概要）



(出典)「かながわの水源環境の保全・再生をめざして」web サイト

4. 県民会議に関する先行研究

神奈川県の水源環境保全税に関して、県民が参加していく具体的な場が「県民会議」である。県民会議を公共政策のガバナンス論として分析し、有益な視点を提起しているのが宮永[2012]である。

宮永によると、県民会議は、水源環境の保全と再生を担う様々な主体が交流し成長する場としての機能を発揮し、そのイノベーションプロセスの主体的推進力になっていけるかど

うかがわれていると述べられている（宮永[2012]178 ページ）。そして、まず取り組むべき前提条件として、「県民会議の役割やビジョンについて改めて議論を深めるとともに、その結果を委員や事務局をはじめとする関係者間できちんと共有すること」（宮永[2012]179 ページ）を挙げている。これは一見すると、基本的すぎることだと思われるかもしれないが、県民会議の実情を念頭に置けば理にかなったことである。すなわち、実際の県民会議が、県民主導というより有識者を中心に「行政に物申す」ことが主眼となったり、一般県民の参加を、パブリックコメントや県民アンケートといった既存の制度に形式的に任せたりすることがあるのである（同上）。その結果、「県民会議というチャレンジングな参加制度をなぜあえて新たに創設したのかがぼやけてしまうし、持続可能な地域社会づくりや順応的管理といった新たな政策的要請にも応じる存在になっていく可能性は小さくなったと評されても仕方がない」（同上）ことになる。

宮永の懸念は現在においても残っている。いやむしろ強くなっているとすら言えるかもしれない。神奈川県では、今日に至るまでに40回に上る県民会議を開催しているが、県民の参加制度の視点から見た場合、課題は山積していると思われる。特に、県民に開かれているはずの会議にもかかわらず、県民が直接傍聴することがほとんどないという実態がある。神奈川県では県民会議の構成メンバーに県民から選ばれた公募委員が多くいるが、その公募委員が神奈川県民を代表しているので、問題ないとは言い切れないのである。

確かに、一般県民が常に県民会議に関心を持ち続けることは困難かもしれないが、神奈川県では、県民が県民会議の情報にアクセスする上で重要な議事録の一部が一年以上公開されていないことがあった⁴³。長野県においても、森林税の第2期目に入って大幅に内容を変更したにも関わらず、ホームページの内容が第1期目のままだったことが県民会議で指摘されたことがあった。これらの事例から分かるように、行政による説明責任が不徹底な部分があり、参加型税制を支える環境づくりが軽視されがちなことが指摘できる。

神奈川県で県民会議に見られる、県民不在になりがちな参加の実態や行政による説明責任が不十分であることは、先行研究の中で県民会議について期待されている「予算という制度の集合的意思決定機能を高め、地域共同ニーズの調整や優先順位付けの質を向上させる試み」が、県民も行政もともに重視されていないということになるであろう。なぜ県民や行政が県民会議における新たな試みを重視しなくなったのかを明らかにすることは、過去に遡って、関係者にヒアリングして検証していかなければならない問題である。というのも、県民会議創設当初からそうであったとは考えにくいからである。第1期の公募委員を務めた吉村妙子氏は、水源環境保全税に関して市民参加という視点で考察を加えており、県民の意見が取り上げやすい議論の場が県民会議で可能になっていると考えられる。

吉村によると、当時の公募委員が10名いたことについて、各公募委員の多様性を指摘している（吉村[2012]500 ページ）。市民の中から選ばれた公募委員は、標準的というよりはむ

⁴³ Cf. (長谷川[2012]106 ページ)

しろ、それぞれの専門性や関心事の違いから、有意義な議論を行う可能性を持っているのである。

そして、吉村では、今後県民会議における市民参加をさらに充実させるために、いくつかの提起を行っている。なかでも、「市民の知識や評価する力を向上させる継続的な努力」（吉村[2012]501 ページ）と「公募委員同士や委員同士での連携・交流、公募委員の次期への継承など、県民会議の組織力向上」（同上）の二つは傾聴に値する。この二つが意味するのは、第 1 期目の県民会議の成果に甘んじることなく、今後も続く動きをより発展的にしていくことだからである。市民参加の意義は、制度的に保障されたものを実行するだけでなく、制度のより高次の目的を実現するためにあると言えるであろう。このように、第 1 期に限って言えば、県民会議の問題点はあるものの、十分に克服可能な展望が開けていた。

では、実際に県民会議が運営されていく中で、どのような傾向が見られたのかを客観的に把握した研究はまだない。そこで、県民会議の議事録に着目して、その特徴を明らかにするためのテキストマイニング分析を行うことにする。

5. 県民会議の議事録のテキストマイニング分析

ここからは第 2 章で用いたテキストマイニング分析をもとに、新たに階層的クラスターと多次元尺度構成法を用いて、議事録における用語のつながりを考察する。

研究仮説は、「行政や議会が直面している専門性や民主性の問題を、参加という手法を通じて克服する」である。ここで留意すべきは、行政や議会のような代表制民主主義に代わるものとして、参加を位置付けているわけではないということである⁴⁴。篠原が述べているように、代表制民主主義は市民社会での参加と討議の制度を包含することによって、その機能は充実するのである（篠原[2011]237 ページ）。このような認識の下で、上述の研究仮説を検証することは、森林環境税を通じた市民参加の実情を把握することにも有益であると考えている。なお、データと分析手法は第 2 章と同様である。

⁴⁴ 「‘代表’の反対語は参加ではなく、排除(exclusion)であり、また参加の反対語は権利行使の回避(abstention)である」（篠原[2011]237 ページ）

図15. 神奈川県第1期階層的クラスター (最小出現数 200)

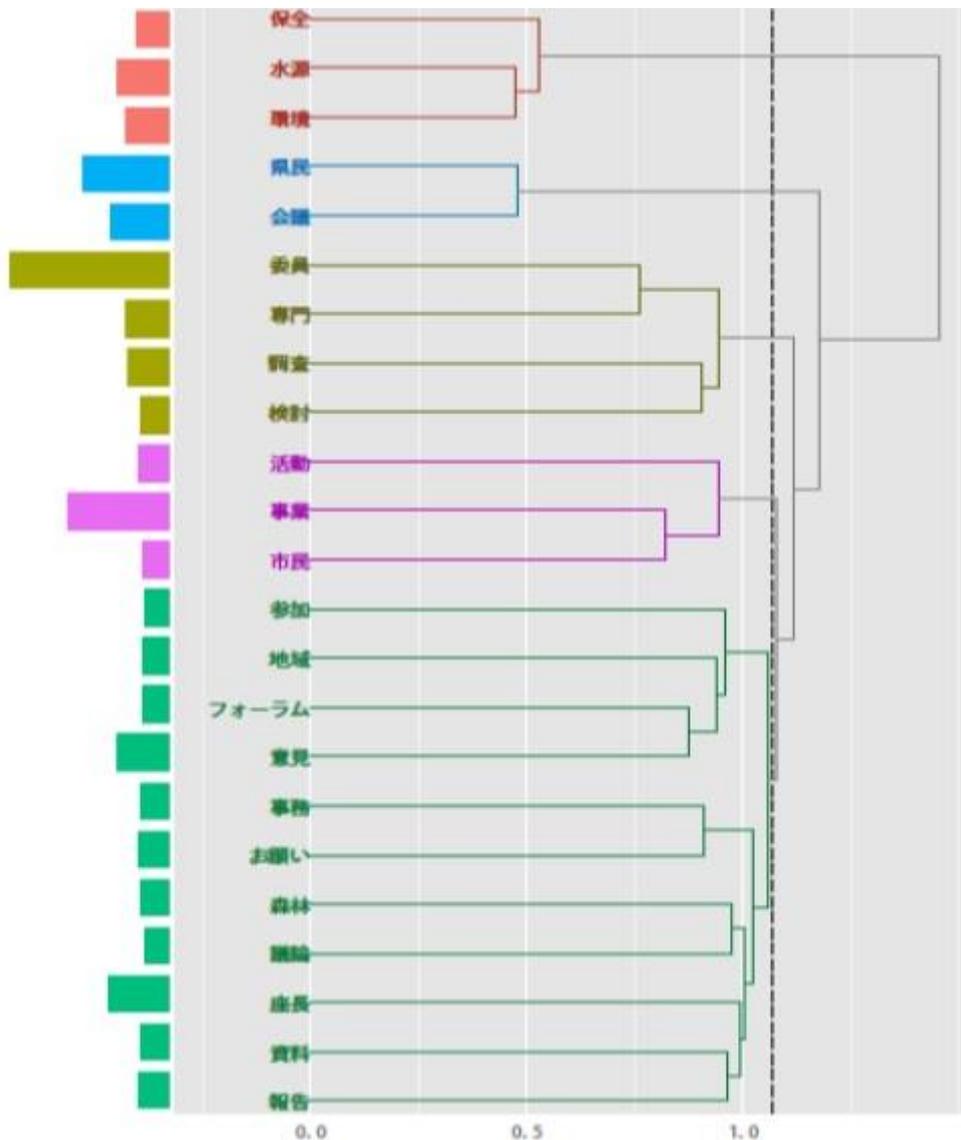


図16. 神奈川県第2期階層的クラスター (最小出現数 200)

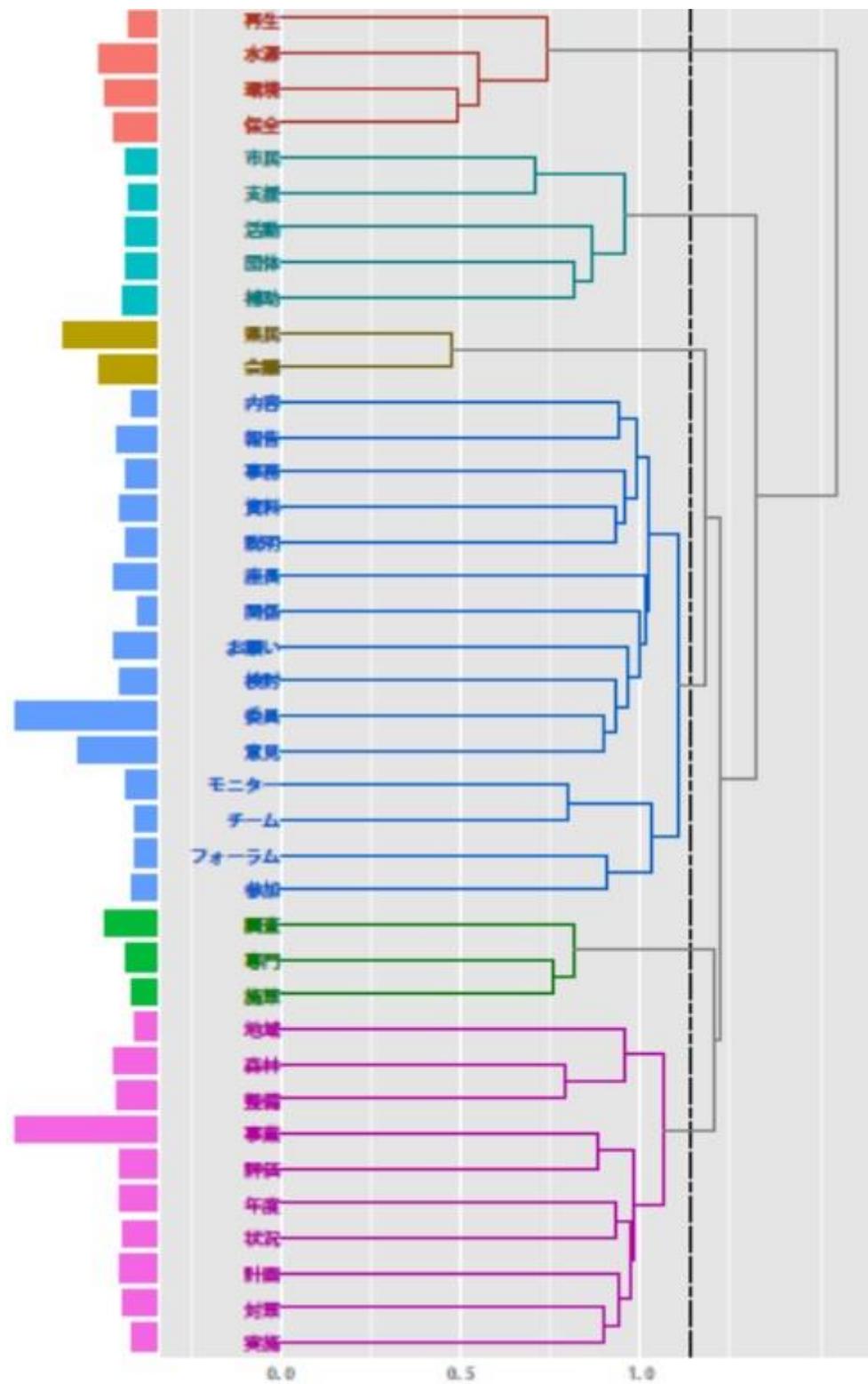


図 1 7. 神奈川県第 3 期階層的クラスター (最小出現数 100)

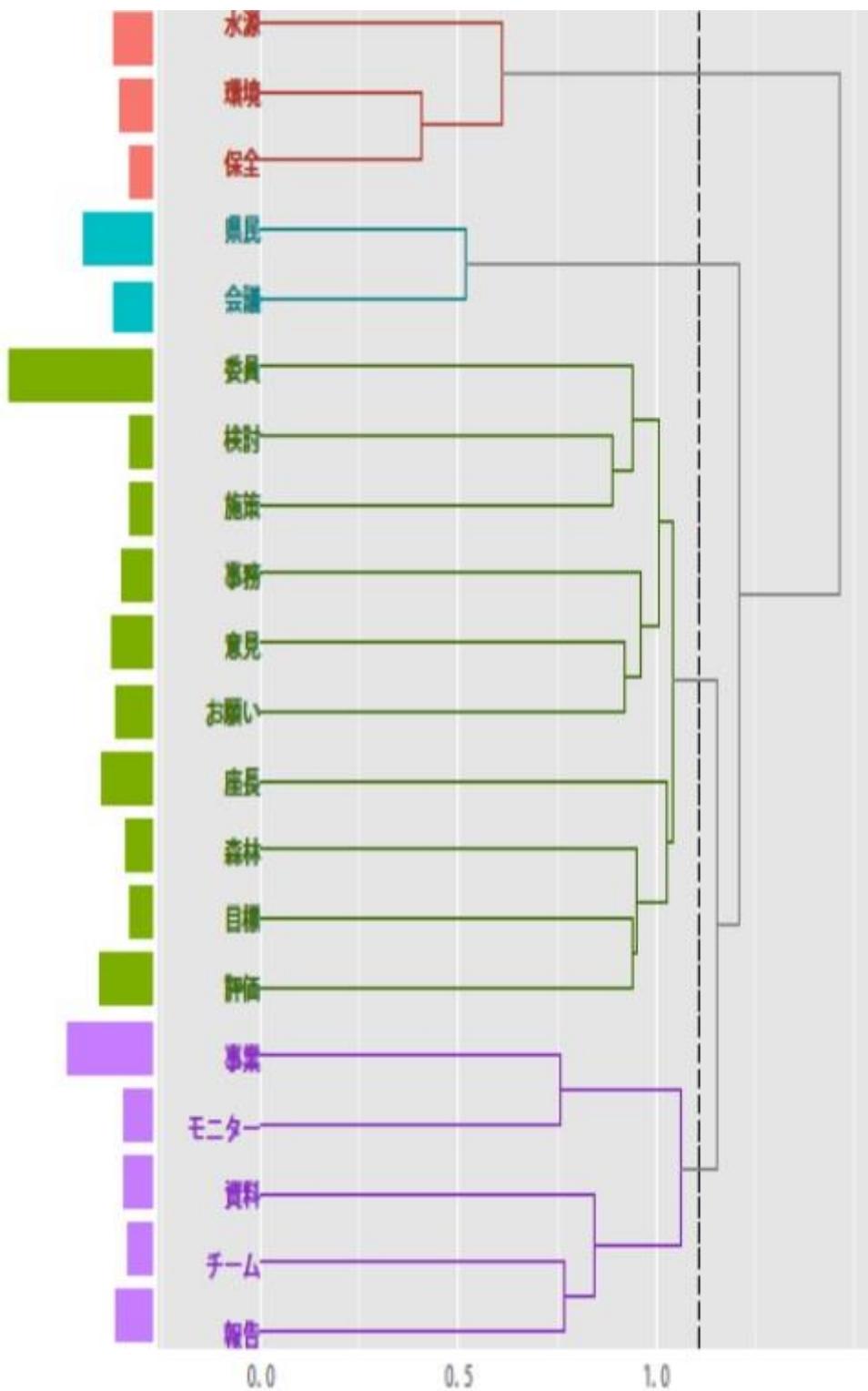


図18. 神奈川県第4期階層的クラスター (最小出現数 150)

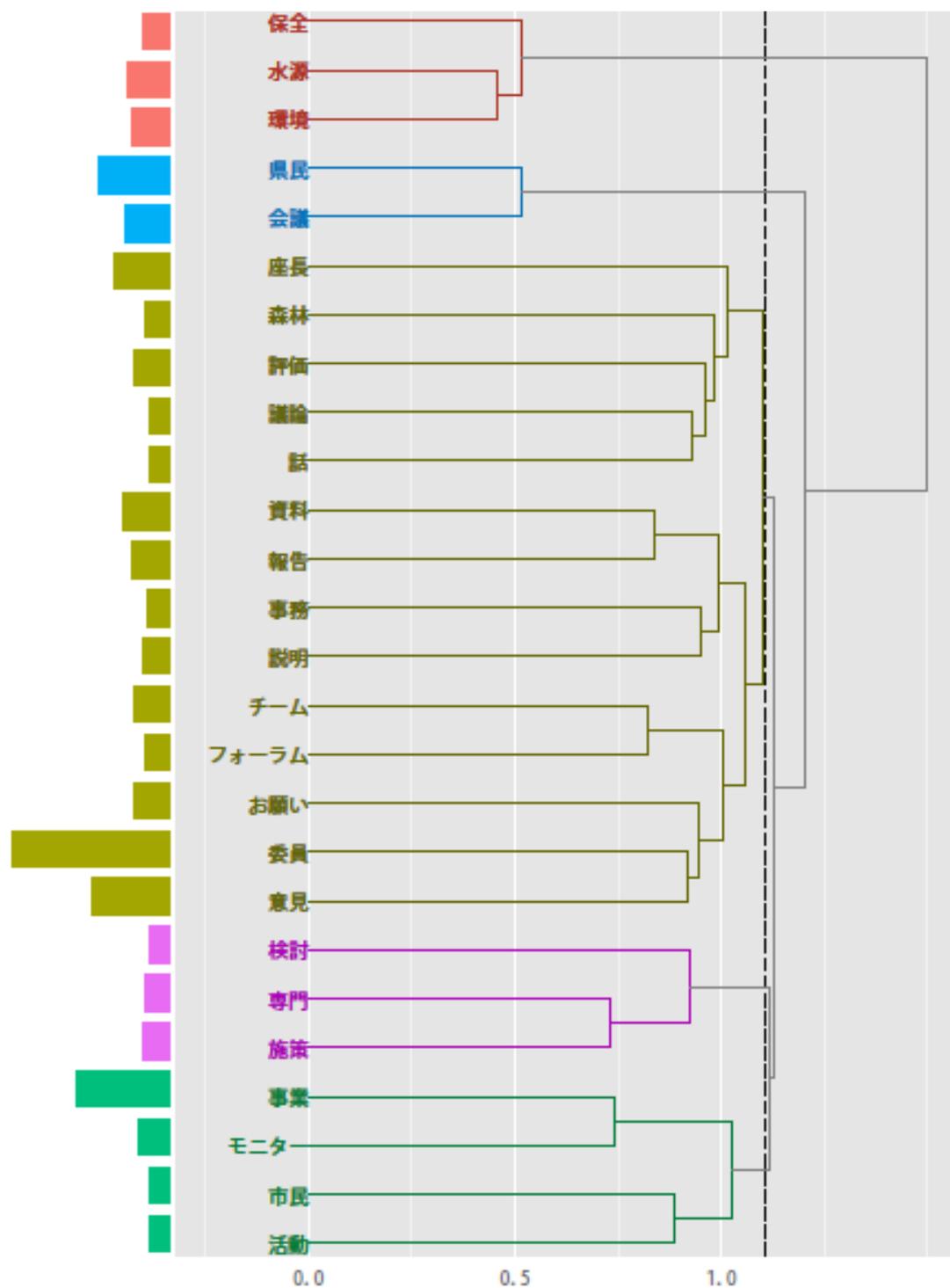
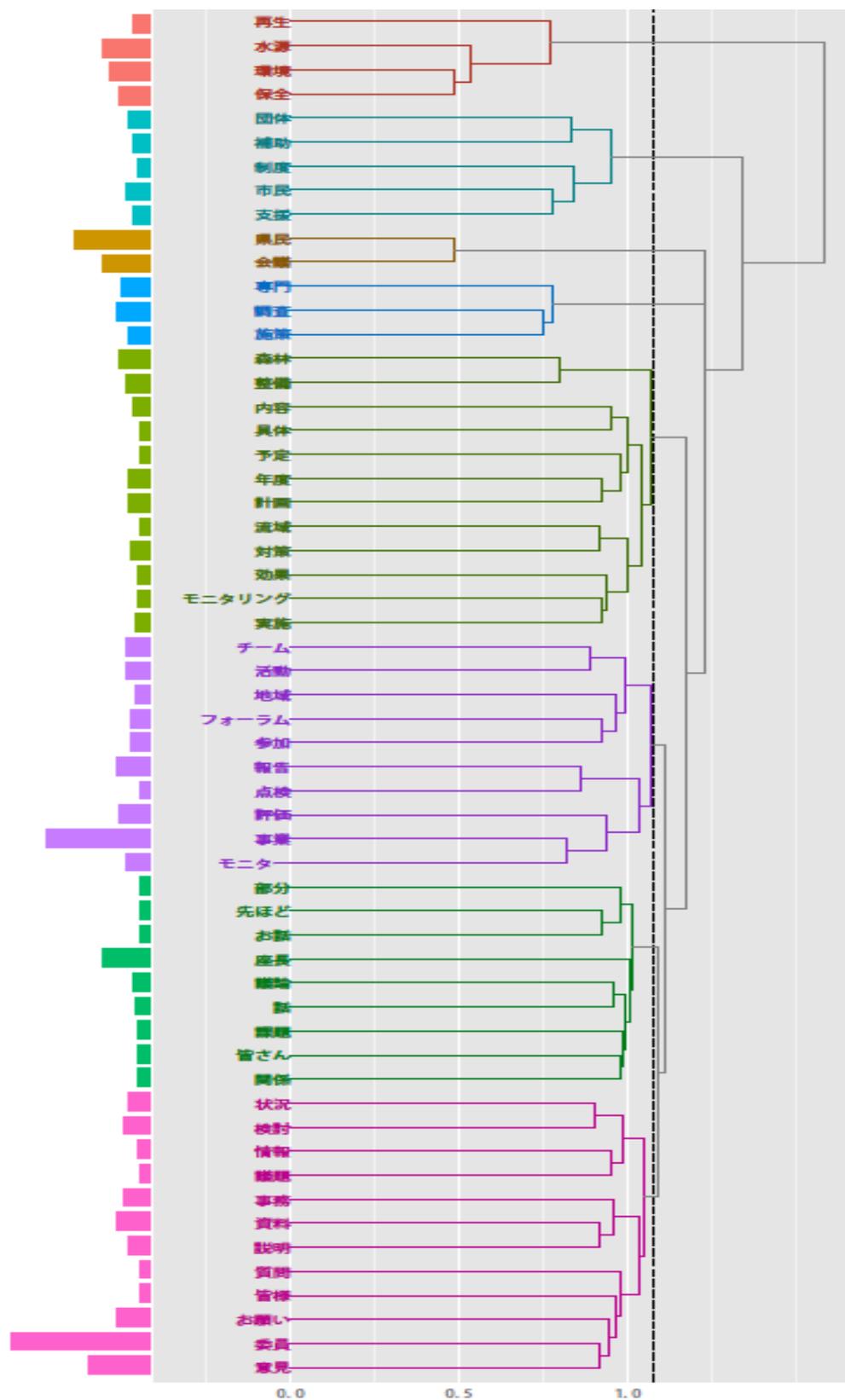


図 1 9. 神奈川県統合版階層的クラスター (最小出現数 300)



階層的クラスター分析を通じて、神奈川県は第1期の段階では、水源環境保全と県民会議の議論がつながりを持っていたことが確認できる。ところが時期を経るにつれて、県民会議と県民の意見を述べる機会である「フォーラム」、「モニター」のつながりが認められたが、実際の事業である森林整備とは距離を置いていることがわかる。統合版においても、県民会議と最も近接するのは、「専門」「調査」「施策」であり、「フォーラム」や「モニター」も切り離されてまとまっている。研究仮説を検証するためには、県民会議と最も近接すべきなのは、県民の参加が見られる「フォーラム」や「モニター」であろう。なぜならば、そこが県民参加を最も反映するものだからである。残念ながら、参加型税制に期待された専門性や民主制の問題を県民の参加を通じて克服している事実は確認できなかった。

このように、神奈川県における「参加」は当初から県民に会議の場へ参加を促すことに力点が置かれてきたわけだが、現実的には別途、県民の声を集めるフォーラムやモニターを行うことにとどまっていたと指摘できる。もちろん、このような動きは他府県では確認すらできないところもあるので、相対的には神奈川県は評価されるべきである。ただ、神奈川県の場合は、明らかに水源環境保全事業とのつながりが薄く、県民が取り残されている様相が見受けられる。

このことは以下で見る多次元尺度構成法においても見出せるものである。

図 20. 神奈川県第 1 期多次元尺度構成法 (最小出現数 200)

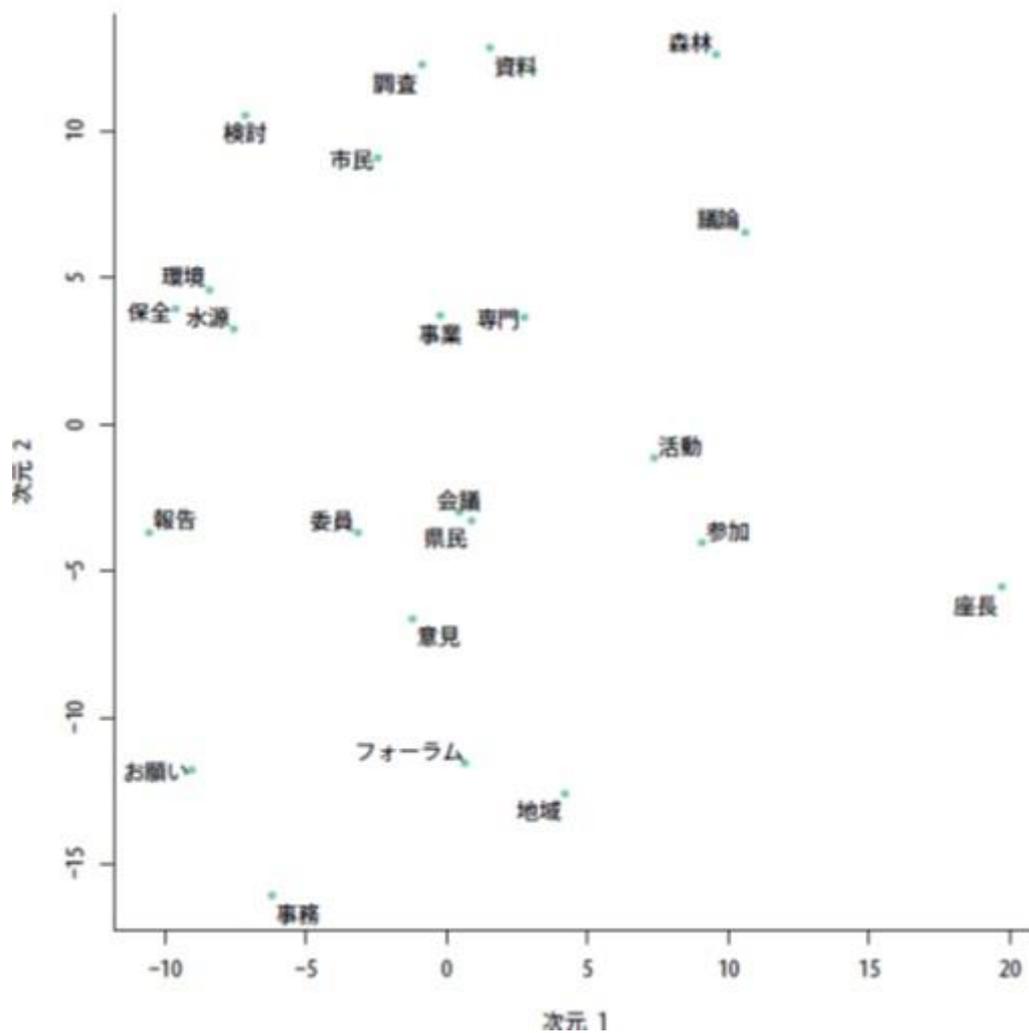


図 2 1. 神奈川県第 2 期多次元尺度構成法 (最小出現数 200)

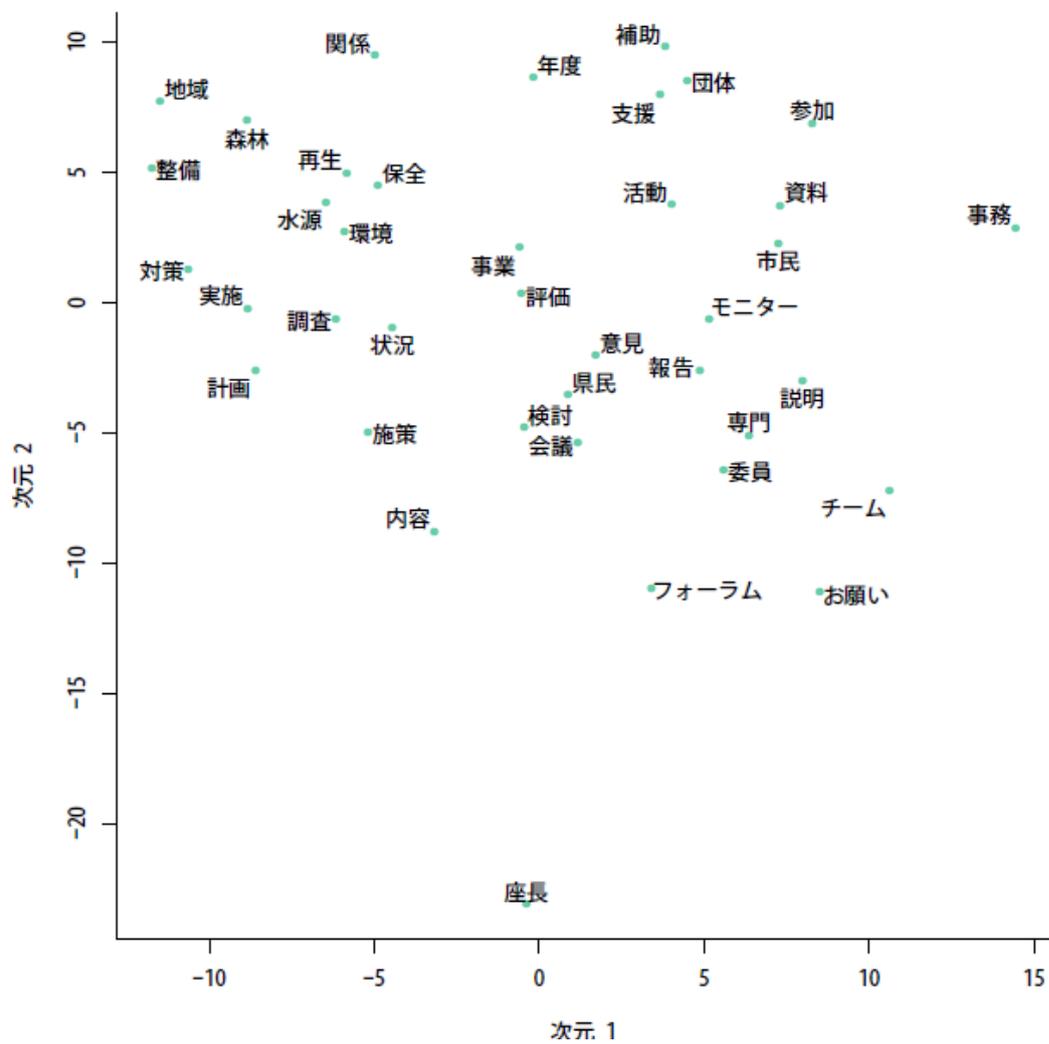


図 2 2. 神奈川県第 3 期多次元尺度構成法 (最小出現数 100)

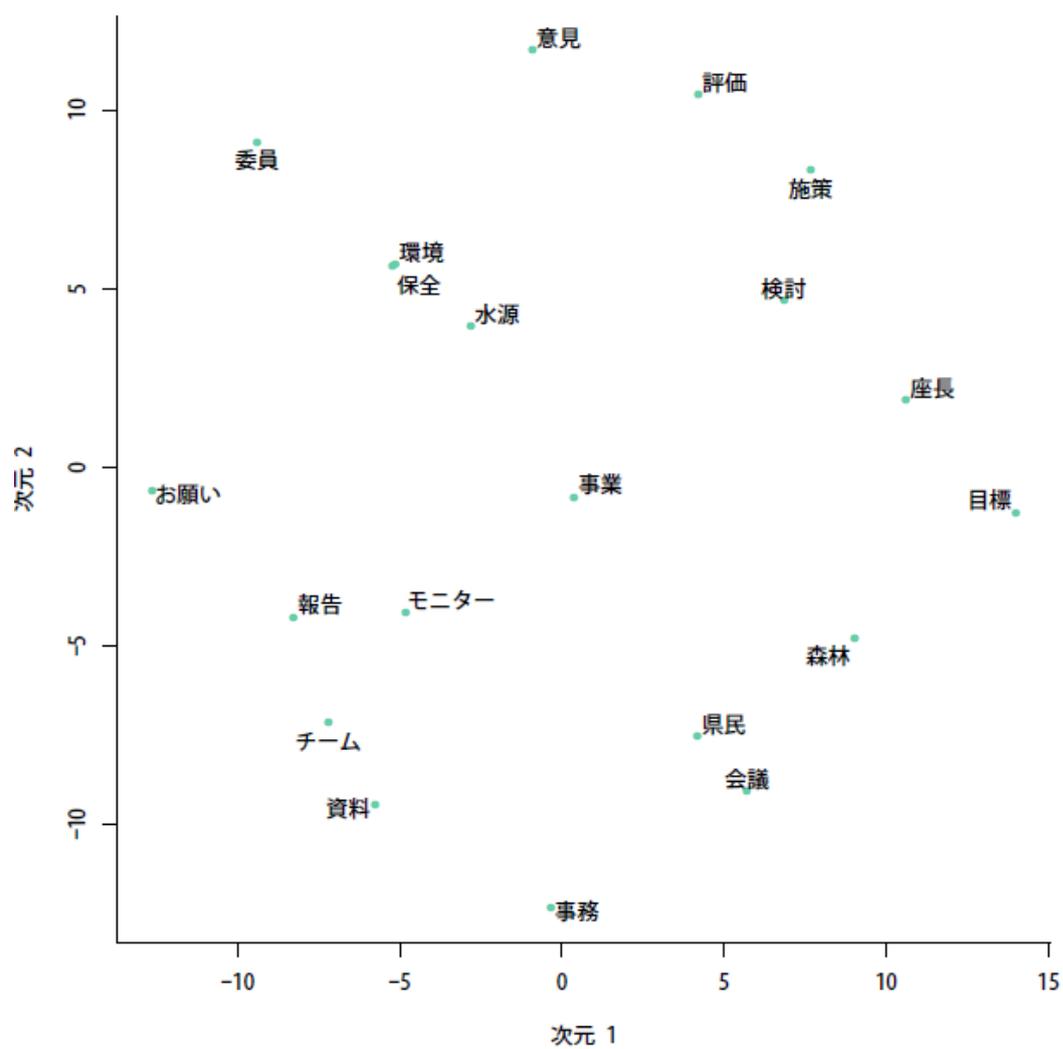


図 2 3. 神奈川県第 4 期多次元尺度構成法 (最小出現数 150)

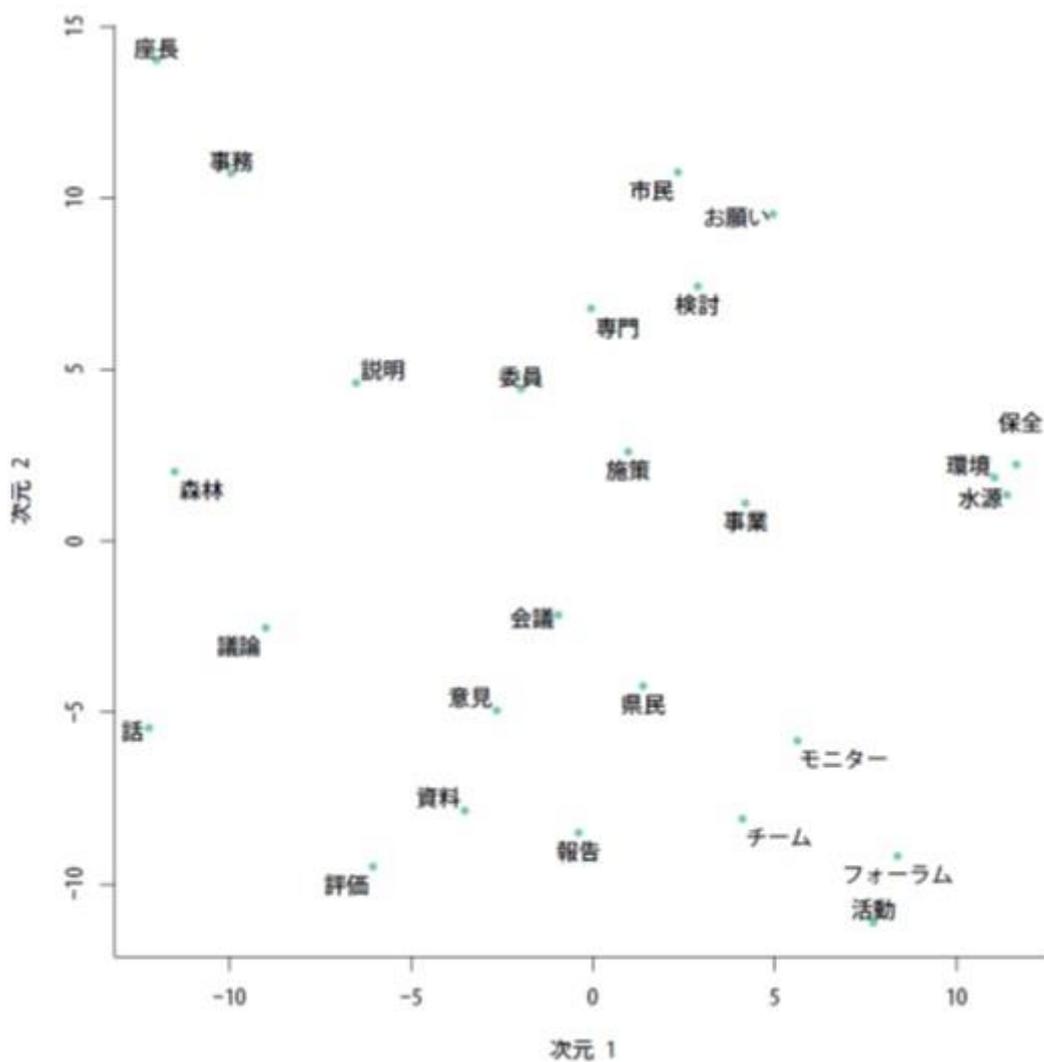
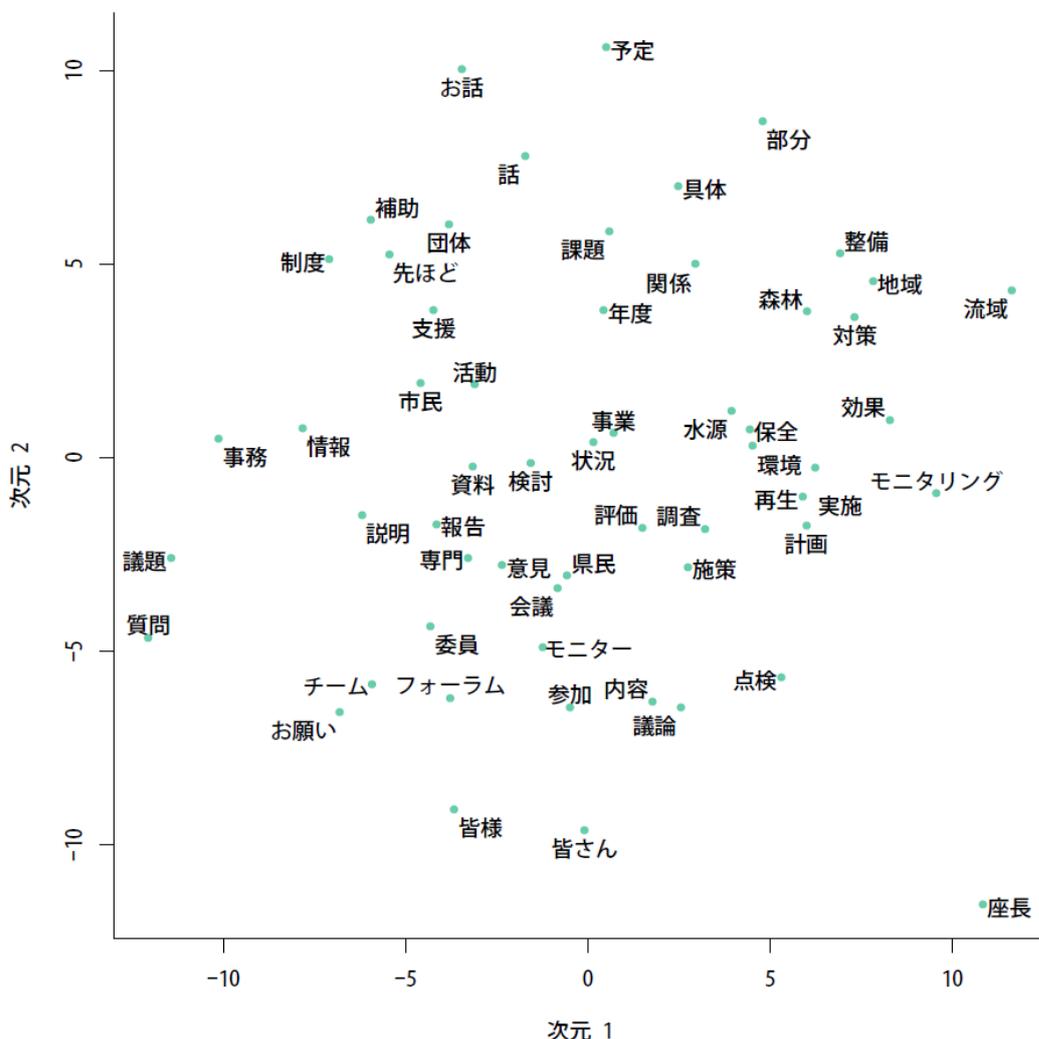


図 2 4. 神奈川県統合版多次元尺度構成法（最小出現数 300）



この分析結果から、第 1 期目が最も一つ一つの用語が近接しており、つながりを持った議論がなされていることが明らかになるであろう。参加型税制の内実が深まっていくためにも、時を経るごとに、第 1 期目の議論を踏まえた展開が広がっていくべきであるが、第 3 期以降は用語の一つ一つの距離も離れてしまっており、県民の参加を裏付けるような特徴を見出すことは困難である。

6. 水源環境保全税のポテンシャルの高さ

これらの実情を踏まえると、神奈川県は税導入に当たっての優れた議論の蓄積を十分に活かして、より発展的な方向に進んでいるとは言い難い。しかしながら、他県と比べてみても、神奈川県が持っているポテンシャルは非常に高いことは明らかである。真っ先に指摘できることは、財源の豊富さである。人口 900 万人という規模で、納税者一人当たりの平均負担額が 890 円なので、年間約 40 億円の財源が確保されている。5 年間で 1 期をなすので、

総額 195 億円をどのような使途に使うかを検討することになる。多くの県では、年間 1 億円から 10 億円の財源になっているのと比べては、取り組みの規模感が非常に異なると考えられる。神奈川県では水源環境保全税は 12 の使途が作られているが、その一つの予算がある県の全体の税収よりも多いことがありうるのである。

特筆すべきもう一つは、神奈川県民から集めた財源の一部を、山梨県の森林保全に活用していることである。これは、「相模川水系上流域対策の推進」の一環として行われている。神奈川県下を流れる相模川の上流が山梨県にあることと、ダム集水域のほとんどが山梨県内に広がっていることから、神奈川県の水資源を保全するためには、山梨県の森林を保全することが重要になるのである。県民への超過課税の税収を他県に使うというのは全国的には珍しいことだが、水域の保全という基本的な考えを持つ神奈川県ならではの取り組みだと言える。

そして、この事例は他県にわたる流域での都道府県の連携を展望することができると思われる。河川を遡れば、必ず森林が存在するので、ある県下に存在する森林の恩恵を受けるのは必ずしも当該県に限定されるわけではない。河川を通じて、上質の水を下流域の人びとは享受することができる。この発想を実践したのが神奈川県であって、他の都道府県もぜひ参考にしていけるべきだと考える。

例えば、2016 年 4 月から森林環境税を導入した大阪府は、その主要な使途目的を「自然災害から暮らしを守る取り組み」としている⁴⁵。大阪府の森林率は、31%で、全国平均 67%の半分にも満たない。県民負担額も年額 300 円であって、他県と比べても負担額は少ないと言えるが、4 年間で約 45 億円の財源は無視できない額である。そのうち、30 億円を自然災害対策に用いる計画である。ほとんど森林のない大阪府で森林環境税を入れる意義は十分に再検討されるべきであろうが、あえて積極的に森林環境税を取る理由として、大阪府の水源地域である琵琶湖を有する滋賀県と共同事業を展開することは十分な意義があると考えられる。神奈川県の事例は、県民税だからと言って、その使途を県下に限定する必然性がないことを示してくれている。現在、国レベルでの森林環境税構想が出ているので、それに対抗する意味でも、流域ごとで連携した森林環境税（例えば上下流域の県ごとに負担額を変えて統一的に事業を行う）の構想が生まれることは非現実的とはいえないであろう。

以上のような他府県との比較においても、神奈川県の水源環境保全税のポテンシャルの高さは明らかである。だが、県民会議を通じてでは、そのポテンシャルが生かしきれていない。やはり県民会議が税をいかに使うかという場合、県民の立場よりは、専門家に依存しがちな旧来の行政の枠組みを超えていないことに原因があると考えられる。そのことを明確に示すためにも、次章の長野県の事例を見ていくことにする。なぜなら、長野県では、県民会議に加えて、地方税制研究会という別機関が存在し、その提言により、第 2 期目以降の方針が転向されたからである。これは納税者の立場を重視した地方税制研究会の意見が反

⁴⁵ 参照(<http://www.pref.osaka.lg.jp/midorikikaku/shinrinkankyozei/>、2016 年 5 月 18 日アクセス)

映された結果とみなせる。篠原が指摘している日本の政治風土と市民参加の関係⁴⁶を踏まえると、県民を議論の場いきなり参加させることよりも、まずは、県民の参加環境を整えていくことが肝要であると思われる。その意味で、納税者の立場を代弁する地方税制研究会の存在意義は大きいと思われる。

⁴⁶ 「『待てば海路の日和あり』が訪れ、「明日は明日の風が吹く」とされる日本の精神的風土、いわば『なる』の政治風土の中で、『泣く子と地頭にかなわぬ』というような権威主義とは反対に、権力に向けて『する』ことを意味する市民参加は、社会全体の中でみればなお抵抗のつよい行動様式である。市民参加をするためには、ものいわぬ社会と格闘するだけでなく、自分自身の中になお残している思考様式とたたかわなければならない。」(篠原[1977]79-80 ページ)

第4章 地域づくりの視点から見た森林環境税—長野県を中心に⁴⁷

第1節 はじめに一問題の所在

本章は、長野県を主要な研究対象にして、「地域づくり」の観点で森林環境税を考察することを目的とする。ここでいう「地域づくり」とは、小田切[2013]が言うように、従来の「地域再生」や「地域活性化」とは異なる意味合いとして、「内発性」と「総合性・多様性」、「革新性」の要素を強く意識している。なぜ「地域づくり」を重視するかといえば、すでに第3章に述べたように、参加型税制の現状を踏まえると、まずは、地域住民の参加環境を整えていくのが重要であるので、住民の主体的な参加を重視する「地域づくり」の視点から有益であると考えるからである。

ここ数年、地域づくりの目覚ましい事例の多くが森林率⁴⁸の高い地域で報告されている。代表的な地域としては、林業と木質バイオマスを中心とした岡山県真庭市（約79%）、太陽光発電で有名な長野県飯田市（84%）、東日本大震災での被災地後方支援基地として注目された岩手県遠野市（83%）が挙げられる。これらの地域で共通しているのは、地域住民の主体的な活動と基礎自治体がうまく結びついているという点である⁴⁹。そして、県からの支援よりも直接的に国を相手に支援を獲得しているところも注目すべきところである。すなわち、地域固有の課題を住民レベルから高めていき、国の政策ありきではなく、必要に応じて国の支援を得るというプロセスが行われているのである。

これらの事例において「参加型税制」としての森林環境税（cf. 高井[2013]141 ページ）の役割は大きいと考えられるが、全くと言っていいほど活用されていないのが現状である。ここに都道府県による森林環境税の運用における課題があると考えられる。つまり、地域住民が自分たちで森林を良くしていきたいと考えて行動していくときに、都道府県の支援を得ることが望ましいとは言えない状況ができつつあると見るべきである。

地域住民にとって、地方独自課税が自らの活動にとって有効なものだと考えられていないということは、地方自治の視点から見ると、望ましいとは言えない。国の支援が永続的に得られる保障がない以上、本来は地域住民自らが自治力を養いつつ、地域づくりを行うべきである。この自治力を養う上で、森林環境税が果たせる役割は大きいはずである。だが、実際はそのような方向性の動きは見受けられない。

地域住民主導の地域づくりと無関係に森林環境税が活用されているとすれば、その制度設計・運営に関わる重大な問題に発展する危険性がある。実際に、適切な間伐が行われていなかったり、間伐が実施されても搬出コストが高すぎて放置されたままになっていること

⁴⁷ 本章は、2015年の日本地方財政学会第23回大会「6. 共通論題 地方税（2）」を大幅に加筆・修正したものである。

⁴⁸ 「森林率」とは、残置森林及び造成森林（植栽により造成する森林であって硬岩切土面等の確実な成林が見込まれない箇所を除く。）の面積の開発対象地域の面積に対する割合をいう。

⁴⁹ 真庭市は「バイオマス産業杜市」を目指した取り組み、飯田市はローカルファイナンスを活かした再生可能エネルギーの取り組み、遠野市は「永遠の日本のふるさと遠野」を目指した取り組みが行われており、地域資源を地域住民が協働して活かした事例として注目されている。

が報告されている。これでは、森林環境税の存在意義が疑問視されても不思議ではない。実際に、森林環境税の使途である森林の適切な保全に関しても、住民を主体とした議論と活動が十分に行われているとは言い難く、地域産業としての林業の不振と相まって、問題が放置されている可能性がある。

本章で地域づくりの視点で森林環境税を考察した結果、提起されるのは以下のとおりである。主な使途目的である森林環境の保全と地域住民の森林への意識醸成を達成するためには、林業が成り立ちにくいところを維持・管理するという既存の森林政策を補完する役割として森林環境税を捉えるのではなく、地域社会における森林の役割を住民自らが考え、地域産業としての林業⁵⁰を持続的に生み出す仕組みづくりのための財源として捉える必要があること。そして、このように考えた場合に浮き彫りになる現状の課題は何かと、その課題をいかに克服していくべきかという今後の展望である。

第2節 地方独自課税としての森林環境税

森林環境税の歳入面について言えば、法定外普通税の目的税的に使用であり、徴収方法は超過課税であるので、地方財政白書における地方税の項目においては、法定外普通税（核燃料税等）、法定外目的税（産業廃棄物税等）に並んで、超過課税として計上されている。

平成26年度版の地方財政白書によれば、平成24年度の森林環境税による収入（道府県民税個人均等割＋道府県民税法人均等割）は295億円（前年度279億円）である。但し、平成24年度は33団体であるのに対して、平成23年度は31団体である。地方財源全体である81兆5100億円、内地方税34兆4608億円、内道府県税14兆1456億円と比べると微々たるものといわざるを得ない。

次に歳出面に着目すると、森林環境税は一般財源に組み込まれ、各自治体によって基金として目的税的に運用している場合が多いため、地方財政白書のように歳出面の細かな内訳データとして把握できない。

現状では、自治体が独自にまとめた年次報告書の中での使途の内訳を見るしかないが、統一的な基準がなく、どこまで詳細に記載するかは自治体の判断となっている。ちなみに、歳出面における都道府県の農林水産業費2兆3284億円のうち、林業費は7148億円になっている。

第3節 近年の先行研究における森林環境税に対する評価

沼尾[2010]によれば、全国で初めて森林環境税を導入した高知県では、県としての独自性

⁵⁰ ここでいう林業は、駒木がいう井上由扶の林業を概念的には想定している。すなわち、「井上由扶は“森林を人類生活のより豊かな発展のために永続的に活用する”ことが林業の原点であり、“経済性と公益性を明確に分別して後者を前者の前提ないし手段的条件となしうるものではない。むしろ、林業をより広義に解し、厚生福祉的活動に林産物生産を含めた森林施業計画を樹てることが、森林本来の経営目的にそうもの”と述べている。」（駒木[1999]58ページ）

を打ち出すために、水源涵養を目的とした森林整備の財源と位置付けていたが、第2期目に入ると、既存の国庫補助事業を補完するための財源としての性格が強くなった（沼尾[2010]）。この変容は日本における地方独自課税が持つ象徴的な問題であると考えられる。すなわち、都道府県が国と基礎自治体の間で明確な位置を占めていないことの表れであり、都道府県が国との関係で独自性を出そうとしても、その独自性が基礎自治体との関係から生まれていないのであれば、継続性が担保されないのである。

このような動きの背景として、国の補助メニューがこれまで地域が独自に取り組んできたものに拡張され始めた中で、県独自の事業の成果を推進しても、県民に十分に伝わらないことや、予算計上しても、財源を十二分に活用できない現状があることが指摘されている。つまり自治体は地方独自課税である森林環境税を使いあぐねているのである。

したがって森林環境税の近年の変容は、地域固有の課題に自ら積極的に応えた結果というよりも、高井[2013]がいうように、「県税収入や地方交付税の減少により、一般会計の歳入そのものが減少しており、『従来の森林施策』の予算自体が削減傾向にあることから、その代替財源として森林環境税を活用する事例」（高井[2013]76 ページ）として理解すべきである。さらに、2009年に公表された森林・林業再生プラン⁵¹の普及により、国の森林政策が大きく転換したことを考慮すると、従来通りの政策を踏襲しようとしても、地域の森林を保全・活用することは出来なくなっている。これらの動きを念頭に置くと、森林保全を目的とした森林環境税⁵²は受け身的な林業支援から脱却することが求められると言えよう。

第4節 森林環境税の方向性—長野県の森林税を事例に

1. なぜ長野県なのか

森林環境税の方向性を考えるに当たって、長野県の事例が参考になると思われる。なぜなら、以下で見るように全国的な傾向とは異なる森林環境税の活用として、「地域産業としての林業」を活性化する方向を目指しているからである。しかも、この動きは地域住民主導の地域づくりとして位置づけようとしている点も注目すべきだと考える。

長野県は2014年度「長野県林務部業務内容」によれば、県土の約8割が森林に覆われており⁵³、その6割を占める私有林の4割が個人有林となっている。私有林の所有形態の中で、集落の比率が比較的に多いことから、共同で森林を管理しているところも特徴として挙げられる⁵⁴。私有林の約5割が人工林であり、そのほとんどが針葉樹となっており、戦後の森

⁵¹ 林野庁によれば、このプランは次の2つの目標を掲げている。一つ目は、「林業・林産業の再生を、環境をベースとした成長戦略の中に位置付け、木材の安定供給力の強化を軸にした対策により雇用も含めた地域再生を図る」こと。二つ目は「森林計画制度等の制度面から路網・作業システム整備、人材育成などの実践面も含め、森林・林業政策を全面的に見直す」こと。具体的には、2020年までに木材自給率を50%まで上げることが掲げられている。なお、2017年時点では木材自給率は34.8%。（出典：<http://www.rinya.maff.go.jp/j/press/kikaku/170926.html>、2017年12月7日アクセス）

⁵² 森林環境税の活用事業には大きく分けて「森林保全」、「水源保全」、「温暖化対策」（cf. 高井[2013]pp. 82-90）があるが、本章では、「森林保全」を目的とした森林環境税を主眼としている。

⁵³ 全国の森林率でみると、長野県は、高知県の84%、岐阜県の81%に次ぐ、79%となっている。

⁵⁴ （出典：長野県林務部森林政策課[2009]16ページ）

林政策による拡大造林の影響が伺える。全国的に見れば、人工林の樹種はスギ・ヒノキが多いことが目立つが、長野県の場合、カラマツが約5割を占めており、スギ(17%)、ヒノキ(15%)を大きく離しているところも特色となっている。

長野県の人工林の内訳のほとんどが針葉樹であることは、地域の森林保全にとって非常に重大な問題を生み出している。針葉樹は密集させて植林することによって、まっすぐな樹へと成長するので、一定期間後に適切に伐採できなければ、過密状況に陥り、環境への悪影響を生み出してしまう。したがって、今日の林業の衰退を考慮すれば、地域の森林保全のためには、木材利用をするしないに関わらず、間伐を行わなければならない状況となっている⁵⁵。このことは長野県に限らず、多くの地域で共通の課題となっており、森林環境税はこのような状況に対処すべく導入されてきたと言ってよい。

注意すべき点は、日本の人工林自体は木材利用の観点から見て、十分に生産量を確保できているにもかかわらず、実際に伐採した場合に経済的な価値を生み出さなくなっていることである。すなわち、人工林は必ずしも経済林⁵⁶になっていないのである。これは地域の中で林業が成り立つ前提が弱いことを意味する。背景には、日本の森林政策が画一的な植林という供給サイドの考えで行われてきており、需要サイドの視点が欠けていたことが指摘される。現在、そのツケを地域が取らざるを得なくなっている。

日本の地域における森林の現状とその原因を考えれば、地域の責任というよりも国の責任という意味合いが強いことは明らかである。そのことがこれまで、地域主導での取り組みが行われにくかった主な理由になると思われる。加えて、地域生活の中での森林との関わりが低下してきたことも関係しているであろう。山村地域の過疎化と高齢化の進展に伴って、地域の中で森林を維持管理してきた担い手が不足してきたため、自然発生的に取り組みが行われることも少なくなってしまうのである。

2. 長野県の森林行政

地域固有の森林問題が顕在化する中で、長野県は2003年から「長野県森林保全条例検討委員会」(座長:熊崎実(岐阜県森林文化アカデミー学長))を設置し、地域の森林は地域社会の共通の財産という認識を提起し、地域住民による主体的な取り組みを行っていくための条例づくりを行っていた。条例づくりに当たっては、上述したような地域の森林問題に地域自らで対処していくための議論が行われていたが、県民負担の意義についてはある程度許容されていたが、やはり山林所有者が本来もっと負担すべき問題であるという認識が根強くあった。間伐材の利用促進に関しては、そのための財政負担を県民に求めて、間伐材の収益は山林所有者という個人に還元されることを問題視する意見が出ており、基本的な姿勢としては、県独自の財源というよりは国庫補助の確保を強めていくことが県の当時の方

⁵⁵長野県林務部森林政策課[2014]によれば、間伐の必要性がある森林は私有林人工林の約8割に上っている。

⁵⁶林業経営が行われており、木材供給源としての役割を担っている森林のこと。

針であった。

2003年時点で、全国で初めて森林環境税を導入した高知県や県独自の問題意識を深めて水源税という位置づけを提起した神奈川県と比べてみると、県としての取り組みでは、長野県はやや見劣りする印象を受ける。だが、2007年から行われた「長野県森林づくりの費用負担を考える懇話会」（以下、懇話会）（座長：菅原聡（信州大学名誉教授））では、先行県の取り組みを踏まえて、当初環境目的を重視した税の運用を検討していた⁵⁷が、同年8月31日に公表された「森林づくりのための新たな財源確保の方策（検討案）」に基づき、市町村説明会や県民会議、シンポジウムが開催され、県民の意見を聴く機会を作った結果、興味深い県民・市町村の意見が出ている。これは税に関する賛否はともかく税に関心が高い人々の意見が反映されていると考えられ、参加型税制としての特徴と思われる。簡潔に言えば、木材生産に関する要望が予想以上に強かったのである。たしかに、山林所有者を個別に支援することにつながることを懸念する意見も少なからずあったが、環境目的を強化する方向で森林を活かしていくことよりも、木材利用を通じて推進していくという意見が県民の中から出ていたのである。県民集会及びシンポジウム参加者のアンケートの中で、新たな費用負担による財源を活用して実施すべき施策についてという問いに対して、複数回答で、78.9%が森林整備を挙げていたが、52.1%も木材利用を選んでいたのである。長野県民の森林に対する意識は特色があると言えるであろう。

この結果を受けて、第4回の「懇話会」では、座長の菅原聡氏を中心に、長野県らしい取り組みをしていくことに県民税を使うことが議論されている⁵⁸。ここでいう長野らしきとは、長野が里山を中心とした集落が多く、その生業として伝統的に継承されてきた小規模・零細な林業を現代的に再生することを意味している。すなわち、林業単体の話よりも「里山」をキーワードにした地域住民の仕事と生活の文脈が強いと考えられる。もし県民の意見が当初の予想通りで環境目的が中心となっていれば、おそらくこのような議論は現実味を持た

⁵⁷ 第3回「懇話会」において、県側が用意した資料に、内閣府大臣官房政府広報室の「森林と生活に関する世論調査結果（抜粋）」

(<http://www.pref.nagano.lg.jp/rinsei/sangyo/ringyo/shisaku/konwakai/documents/03-4seifuyoron.pdf>, 2015年5月10日アクセス)があり、これには国民の森林に対する意識は環境目的が高まっており、相対的に木材生産の場としての位置づけが低くなっていることが指摘されていた。この資料について議事録を読む限り、その場で問題視する意見は出ておらず、森林を木材生産の場として位置づけようとするのは既定路線ではなかったことが伺える。

⁵⁸ 「私が一番言いたいのは〔略〕、森林税をいただいてこれから森林税を使っていくことに関しては、既存の施策で十分に取り組みなかった施策を行うことを提言していきたいことです。2番目は県民がその成果を実感できるようなものであることを提案し、3番目は財産形成だけを目的とするのではなく、森林の多面的な機能を持続的に発揮させるものであること、これが一番重要で、森林税をいただいて森林を整備していく段階において、県民がそれによって長野県は美しく安全な県であると保障できるということを実感していただくことを一番の目的としたい。しかし、これを全部公費でやるとなると、多額のお金がかかるが、林業という手段を使うことによって、うまくいくことがあるんじゃないか。従って、林業に対してのこ入れをすることが県民全体の利益につながっていくという理論を持ちたいと思うが、いかがでしょうか。」（下線部は報告者）

(http://www.pref.nagano.lg.jp/rinsei/sangyo/ringyo/shisaku/konwakai/documents/gijiroku04_3.pdf, 2015年5月10日アクセス)

ずに、結果的に長野らしさを県民税に反映することは困難であったであろう。実際に先の意見の中に、県議会から県民税の名称を森林税とするのではなく、公益性を重視して森林環境税にして、森林整備はあくまでも環境の面で重要であることを位置づけるべきという意見が出ていた。この意見は先行県である高知県の第1期目の制度設計に近いものと言えるが、長野県では採用されずに通称は「森林税」のままであった。

計4回にわたる「懇話会」からの提言には、県民の意見として尊重すべきものとして、里山における間伐等の整備は急務であることや、新たな財源は間伐など森林整備を中心に使うべきこと、県産材が利用され循環的に森林づくりが行われる仕組みづくりが必要であることなどが盛り込まれている。もっとも、このような意見が県民の総意と言い切るのは難しいと言わざるを得ない。提言の後、「長野県森林づくり県民税（案）」が公表された時のパブリックコメントでは税導入について根強い反対意見が出ていた。しかし、大幅な修正は行われることなく、議会で可決され、2008年度から長野県森林づくり県民税（森林税）の第1期目がスタートしている。

3. 長野県森林づくり県民税（森林税）第1期

森林税の開始に伴い、期待される効果として、森林保全の他に、山林所有者の意識変革が「懇話会」において言及されていた。これまで山林所有者は森林を所有するということの積極的な誘因がなかったため、不在化する傾向が強かった。県民負担という視点が明確になることで、山林所有者の森林に対する意識が好転し、持続的な林業経営に取り組むことが期待されたのである。だが、実際にはうまくいかなかった。その理由としては、森林税と既存の森林政策との関係が不明確なまま施行されていたことが考えられる。当時はすでに間伐を推進することを目的とした「信州の森林(もり)づくりアクションプラン」という施策が実施されており、主な財源である国庫補助に加えて、新たな財源の必要性から森林税の導入の動きが出ていることになっている。実際に先の第4回「懇話会」において、県の森林政策課長が信州の森林づくりアクションプランの事業のうち国庫補助では足りない部分を森林税として県民に負担してもらおうという説明の仕方をしていた。しかしながら、このプランでは間伐材の搬出までを補助することとなっており、山林所有者からすれば、このプランに基づけば、自らの収入確保につながる可能性が高いが、森林税では搬出までは支援しないことになっている⁵⁹。両者の線引きがあいまいなままなので、期待された森林税の新規性は現場では認識されないままであった可能性が高い⁶⁰。

2008年度の「長野県森林づくり県民税活用事業実績報告」によれば、森林税の使い道は

⁵⁹ 県HPにある森林税のQ&Aでは、明確に森林税は間伐材の搬出を補助しないと書かれており、おそらく山林所有者への所得支援の意味合いをなくすために追加されたのだと考えられるが、「懇話会」の資料においても、公表された森林税の案でも、「信州の森林づくりアクションプラン」の内容として間伐材の搬出についての言及があつて、森林税では切捨て間伐のみという明記がなされていない。

⁶⁰ このことは森林税の導入以前から予想されていた。長野県のある県会議員によれば、森林税の活用事例と信州の森林アクションプランとの関係から現場では疑問の声が上がっていたことを指摘している。

(<http://www.ne.jp/asahi/suzaka/nagai-k/2007contents/20071121.htm>, 2015年5月10日アクセス)。

信州の森林づくりアクションプランに基づき、間伐を中心とした森林づくりを行うことが書かれており、具体的には、「みんなで支える里山整備事業」の通常事業分と森林税事業分の区分がなされている。そして、搬出間伐が可能な個所には通常の国庫補助事業を活用し、通常事業が適用できない箇所で、地域の環境保全の視点から緊急性の高いところに、森林税を適用することで、一体的な森林整備を行ったことが説明されている。

その後の活用事業においても、「みんなで支える里山整備事業」は森林税と国庫補助の両方で実施されている。これは荒廃した里山の整備を国庫補助だけではなかなか進みづらいところをいち早く達成することを目的とし、県民にその趣旨を説明して、納得を得た上で実施されているという点で評価できる。森林税単独の事業では十分な成果を上げることは非常に困難であることは現在であればどの自治体の担当者も周知のことである。実際に、数値上は間伐が進み、森林保全の成果は出ていた。しかしながら、森林が良くなっても、実際にそこに住んでいる人々の意識が以前のものであれば、主体的な取り組みが起こるわけもなく、いずれ再びその森林は荒れることになるであろう。森林税はそのような事態を未然に防ぐ意味合いも含めて、国庫補助と連動する形で迅速に森林整備を行っていった。そこには、森林整備を良くすれば、人々の意識も変わってくるであろうという考えがあったと思われる。

森林税の運用開始後の県民の意識については、国の「森林・林業再生プラン」が2010年に策定されたことに伴って、長野県で開始された第1回「森林づくり指針専門会議⁶¹」（座長：植木達人（信州大学農学部教授））の中での、ある委員と座長、県担当者とのやり取りが興味深い。ある委員は県民税による森林の集約化事業を行う中で、事業後に所有者側から感謝の気持ちがあまりないことを発言した。その理由としては、山林を所有しているという感覚がないことを挙げている。それを受けて、座長は集約化後の問題は森林税の県民会議や地域会議でも話題になっていることを指摘し、森林税では森林整備までしかしないのが現状であり、その後をどう有効に活用していくかが重要だと発言し、県側に意見を求めた。それに対して県側は森林税で森林整備までしかしていない現状を将来に向かっての生産基盤の整備という認識を持つことの大事さに触れて、集約化事業そのものを所有者に見せていくことで徐々に意識改革していければいいと発言している。

このようなやり取りを見ると、県による国庫補助と連動した森林税の運用によって、荒廃した里山を再生していく林業を再構築していくという見通しはいまだ立っていないと言える。そして、山林所有者の意識問題だけではなく、事業者レベルでも、県側が推進しているアクションプランによって、搬出能力のない事業者が予想以上に入ってきて、作業道を付けて十分に搬出できるような森林でも切捨て間伐を行ってしまっている実態が指摘されている。

⁶¹ 方針の改定については、会議の中で県担当者により、国の森林・林業再生プランの実施に伴い、県として、林政の変革にも対応しつつ、100年先の豊かな森林をめざし、長野県の地域特性を十分に生かした森林づくりが推進できるよう、その基礎となる指針にすることが説明されている。

森林税第1期目に当たる2008年から2012年までで、国の森林政策を最大限活かしつつ、長野県の独自性として山村を中心とした里山整備の視点から森林税を活用するという方針が出て、地域の中で林業を位置づけようとしたことは、評価に値すると思われる。だが、積極的に林業を位置づけようとした結果、上述のようなこれまで林業が地域産業として位置づけられてこなかった諸問題が露呈したことも事実である。

このような問題は国の責任も関係してくるので、森林税で解決する必然性は弱いという考えも十分に理解できるので、第2期目の延長については、森林税の活用事業の数量的な成果をアピールして第1期目を単純に継続することも考えられたであろうが、長野県では第1期目の内容をさらに一步踏み込んで森林税を活用することを第2期目に位置づけたことは特段の注目に値するであろう。

4. 長野県森林づくり県民税（森林税）第2期

2008年度からスタートした長野県の森林税は第2期目に入るにあたって、従来の切捨間伐中心から転換して、木材利用を重視し始めるという動きを見せている。これは全国的なトレンドとは合わないものだが、森林保全の意義を地域が独自に見出すという本来の形に戻る可能性を秘めたものである。

2014年6月に発行された「平成25年度みんなで支える森林づくりレポート - 長野県森林づくり県民税活用事業実績報告 -」（以下、レポートと略す）には、森林税を取り巻く環境は先行研究で言われている環境変化を取り上げている⁶²。すなわち森林税の活用事業は森林保全を基本としながらも、水源保全や災害対策に拡大されてきたのである（cf. 高井[2013]pp. 82-85）。これは一見すると、地域が独自に森林保全の意義を見出しにくくなった結果という風に捉えられる。「レポート」の冒頭では、明確に間伐材をはじめとする森林資源の利活用等を通して、地域住民が主体的に行う継続的な森林づくりを推進することが書かれている。この文章の新規性はどこにあるのかを以下で考察していく。

2012年（平成24年）度までは、他県と同様に、以下の3つが森林税の主な用途と位置付けられていた。

- ①手入れの遅れた里山での間伐の推進。間伐の実施、森林所有者の同意のとりまとめ、林業技術者の養成など、
- ②地域固有の課題に対応した森林づくりの推進。市町村が主体となった取組への支援、地域が連携した木材利用の仕組みづくりなど、
- ③県民や企業の森林づくりへの参加等の促進。森林税活用事業の検証・PR、県民・企業による森林づくりへの参加や木材利用を促進する取組への支援、森林や木材について学ぶ活

⁶² 「国の森林・林業施策の大きな転換により、里山ではこれまで以上に国の施策を活用した間伐が困難な状況になっており、引き続き県独自の施策として手入れの遅れた里山の間伐を実施するとともに、近年関心が高まっている水源林の保全対策や災害に強い森林づくりなど、緊急的に発揮が求められる森林の多面的機能を維持・向上させ、県民生活の安全・安心を確保する必要があります。」（長野県林務部[2014]4ページ）

動への支援など

2013年（平成25年）度からは以下の3つが森林税の柱とされている。

- ①求められる機能に応じた里山等の森林づくりの推進⁶³
- ②間伐材等の利活用による継続的な森林づくりの推進⁶⁴
- ③里山と人との絆づくりを進める取組の促進⁶⁵

①は第1期目の取り組みと国の森林政策を踏まえつつ、柔軟に対応していくことを意識した内容となっている。第1期においても国の森林政策では対応できない地域の森林を保全するために森林税が位置づけられてきたが、第1期目では切捨て間伐するしか選択肢がなく、そのことがかえって環境を悪化させる事例も生じていた。すなわち、地域の環境によっては、切捨て間伐が望ましいところがあれば、搬出間伐が望ましいところもあるので、従来は間伐に関する国の補助メニューが豊富であったので、柔軟に対応できたが、国の方針が変わって、搬出間伐のみしか補助が出ず、しかも一定量の搬出に対してのみなので、地域の実情に合わせた選択が難しくなっているのである。このような状況に対応すべく、①の柱は位置づけられていると考えられる。

そして②は搬出された間伐がこれまで地域の中で十二分に活かされなかったことを問題視したことから生まれている。第1期目においても長野県では国庫補助を通じて搬出間伐は行われていたが、その材を地域で受け入れる産業が形成されていなかったため、間伐材の利活用を地域で行うことは困難であった。②の内容としての搬出間伐は地域の中で林業を再構築することを意図している点で①の内容とは異なっている⁶⁶。

以下では、第1期目の時に部分的に位置づけられていた林業支援という側面が、第2期目の森林税の方針転換に結実した経緯を中心に見ていく。

5. 森林税と林業支援

「レポート」における森林保全への問題意識はこれまでの森林税が間伐材の搬出への支

⁶³ 「森林整備を進めることが困難な小規模・分散的な里山の個人有林等で、水源の涵養や土砂災害の防止等、緊急に多面的機能の高度発揮が求められる森林の間伐を引き続き実施するとともに、新たに水源林の保全対策を実施します。また、市町村が行う地域の実情に応じたきめ細かな森林づくりの取組を引き続き支援します。」（長野県林務部[2014]5ページ）

⁶⁴ 「里山の間伐の推進に加え、間伐材の利活用の促進とそのための間伐材の搬出、森林管理から木材の出荷・利用までを総合的に指揮できる人材の育成等に一体的に取り組み、各地域の特色を活かした継続的な森林づくりのモデルを構築します。」（同上）

⁶⁵ 「県民・企業等の森林づくりへの参加や木材利用を促進する取組、里山の様々な森林資源を利活用する地域の主体的な取組、森林税活用事業の検証や広報・普及啓発を進め、里山と人との絆を再構築する取組を促進します。」（同上）

⁶⁶ 第4回長野県地方税制研究会での「②間伐材等の利活用による継続的な森林づくりの推進」について県側の説明によると、「新たな林業の形態といたしまして「里山林業」の構築ということでございます。地域社会の自立的な運営を支える協働型産業としての「里山林業」の構築について、間伐材の有効利用に向けた取組を、こういった間伐の中でも、念頭に入れながら支援をしていくと。この2点の切り口で里山の間伐の重点化を図っていきたいとこのように考えております。」

（https://www.pref.nagano.lg.jp/zeimu/kurashi/kenze/aramashi/aramashi/documents/gijiroku_34.pdf、2015年5月13日アクセス）

援を行ってこなかったことに起因する。これまで森林税で切捨間伐のみを支援していても、持続的な森林づくりや林業の再生につながると考えられたのは、国の施策があったからである。森林・林業再生プランに見られるように、国の方針が明確に変わった以上、県としての独自の取り組みを実施していかなければ、地域における林業衰退が原因で広がる森林の荒廃は止まらない。加えて、森林の救済のために際限なく森林税を使わざるを得ないという見方についても疑問視が生れていた。その見方を明らかにしたのは、「長野県地方税制研究会」（座長：青木宗明（神奈川大学経営学部教授））による「長野県森林づくり県民税の再検討～平成25年度（2013年度）以降の継続に向けた4つの制度改善～」である。この中の第1の制度改善として、「‘切捨て間伐’支援から‘搬出間伐’支援への方針転換」が掲げられている。

長野県地方税制研究会はなぜこのような視点を持つ必要性を感じたのか。一般的にある産業が衰退し始めて、自治体の支援が行われる場合、悪化を食い止めて、地域の雇用の受け皿の崩壊を防ぐという点でも評価することはできるであろう。わざわざ再起を目指した支援をする必然性はない。むしろ産業の自主性を阻害する可能性すらあるであろう。だが、現状で悪化は食い止められても、常時税金を投入する必要があるので、税の投入自体で産業が自立的になることはない。

森林税の場合は、通常の財源とは異なり、地方独自課税として、超過課税という形で徴収されているので、税金の使い道には既存の地方税以上に非常に慎重であった。ここに森林税が切捨て間伐のみを支援してきた根拠があった。すなわち、搬出間伐を森林税で支援することは、県民の負担で搬出された間伐材を山林の所有者が売却すれば、その所有者に所得形成の機会を与えることになるので、税の使途として好ましくないと考えられていた。先行研究においても、森林環境税が林業を支援するということは消極的に捉えられてきた。その主な理由は、受益と負担の視点から林業を支援する根拠が弱い⁶⁷ということや、林業衰退の原因が国の施策にあると見なし、地域が自ら負担すべき問題ではない⁶⁸ということである。しかしながら、日本の地域における林業の状況を鑑みると、明確な手立てを地域から打たなければ、国の施策に適応できない林業が衰退して、放置され荒廃し続ける森を森林税で維持するという構図は変わらない。

このことは森林税に対する根強い批判の一つである山林所有者の責任追及問題にもつながっている。本来、山林所有者が自ら責任を持って維持・管理すべきであるところを、県民負担で緊急的に救済したことは100歩譲って認められうるにしても、再び荒れてしまった分を再度森林税で支えることには県民が納得できないであろう。すでに見たように、第1期

⁶⁷石田[2005]は次のように言う。「本来であれば、森林環境保全により直接便益を享受する（たとえば、林業関係者などの）経済主体から費用を調達するのが、受益者負担原則にしたがった費用負担であろう。森林環境保全として実際に行われる事業が、私有林も含めた間伐であることを考えると、たとえば、固定資産などのほうが課税ベースとして望ましいのではないかと考えられる。」（石田[2005]11-12ページ）

⁶⁸植木[2009]によれば、「戦後史の日本の林業を振り返るならば、今日のように林業が崩壊の危機にさらされる状況を生んだ責任のかなりの部分は、国の政策の失敗に帰するところが大きい。国の失敗を地方政府に押しつけ、県民から血税を吸い上げること自体に矛盾さえ感じる。」（植木[2009]20ページ）

目においても山林所有者の意識問題は問題視されたが、十分な対応策は出されなかった。これは長年にわたる国の森林政策の影響が大きいので、第1期目の森林税では事実上対処できなかった。

加えて、森林税特有の問題として、その成果を県民に広く伝えることの困難さということがある。第1期目の切捨て間伐は、国庫補助では補助されにくい、間伐困難地域が中心となっており、その成果が県民に見えにくいという問題が顕在化している。

これらの運用上の課題を踏まえると、森林税の正当性が揺らぎかねないので、長野県地方税制研究会では、森林税の課税根拠が明確になりにくいことを指摘した上で、使途と成果で正当性を明らかにしていく必要性が高まっていると主張する。そして、その具体的な取り組みとして、従来否定的に捉えられてきた「搬出間伐」への森林税の適用を提起するにいたったのである。搬出間伐支援によって、事業者が森林・林業へのある程度の経済的なインセンティブを与えることを期待しているのである。森林税の使途として、林業に経済的インセンティブを付与することによって、林業の再生につなげていき、ひいては森林そのものの価値を高めていくことで、その成果をもって森林税の正当性を明らかにしていくという大胆な提起となっている。

では、森林税で行われる持続的な森づくりと林業の活性化とは具体的にどのようなものなのか？

長野県地方税制研究会では、「長野県の森林に明るい将来を展望するためには、長野県の森林や林業が経済的な活力を生む方向に進んでゆかねばならない。そのためには、森林と林業に多少なりとも経済的な刺激を与えることのできる「搬出間伐」に対する支援制度を導入し、「森林税」の使途拡充・方向転換を行うべきと思われるのである」という認識のもとで、森林税を財源として、林業に経済的インセンティブを付与することを合理的な政策だと考えている。

同研究会では2つの政策を進めることを提案している。

「1つの政策は、搬出した間伐材の活用を促す政策である。現状の利活用を見る限り、間伐材が市場ベースに乗らない、乗りにくいことは否定しえない。しかしそれはあくまでも現状であり、マーケットに乗らないと決めつけるのは早計であり、もしもその決めつけが県庁内で行われているとすれば、県民に対してあまりに無責任に過ぎるだろう。県政に「工夫」が求められるのはまさにこの点である。新たな市場を創出するくらいの斬新なアイデアとともに、搬出された間伐材の利活用を大幅に拡充する施策が展開されるべきなのである。いま1つの政策は、間伐や間伐材の利活用にかかわる人材の育成策である。間伐材の利活用拡充や間伐を担う人材の育成等の政策を大幅に拡充することによって、「搬出間伐」支援を補完する事業の実施が求められるのである。」

長野県地方税制研究会の改善提案を受けた「レポート」では、「これまで切り捨てられていた間伐材を搬出し、新たな需要を創出して様々な用途で利活用を促進することは、再生可能な自然エネルギーである木質バイオマスの利用拡大などの喫緊の課題に対応するもので

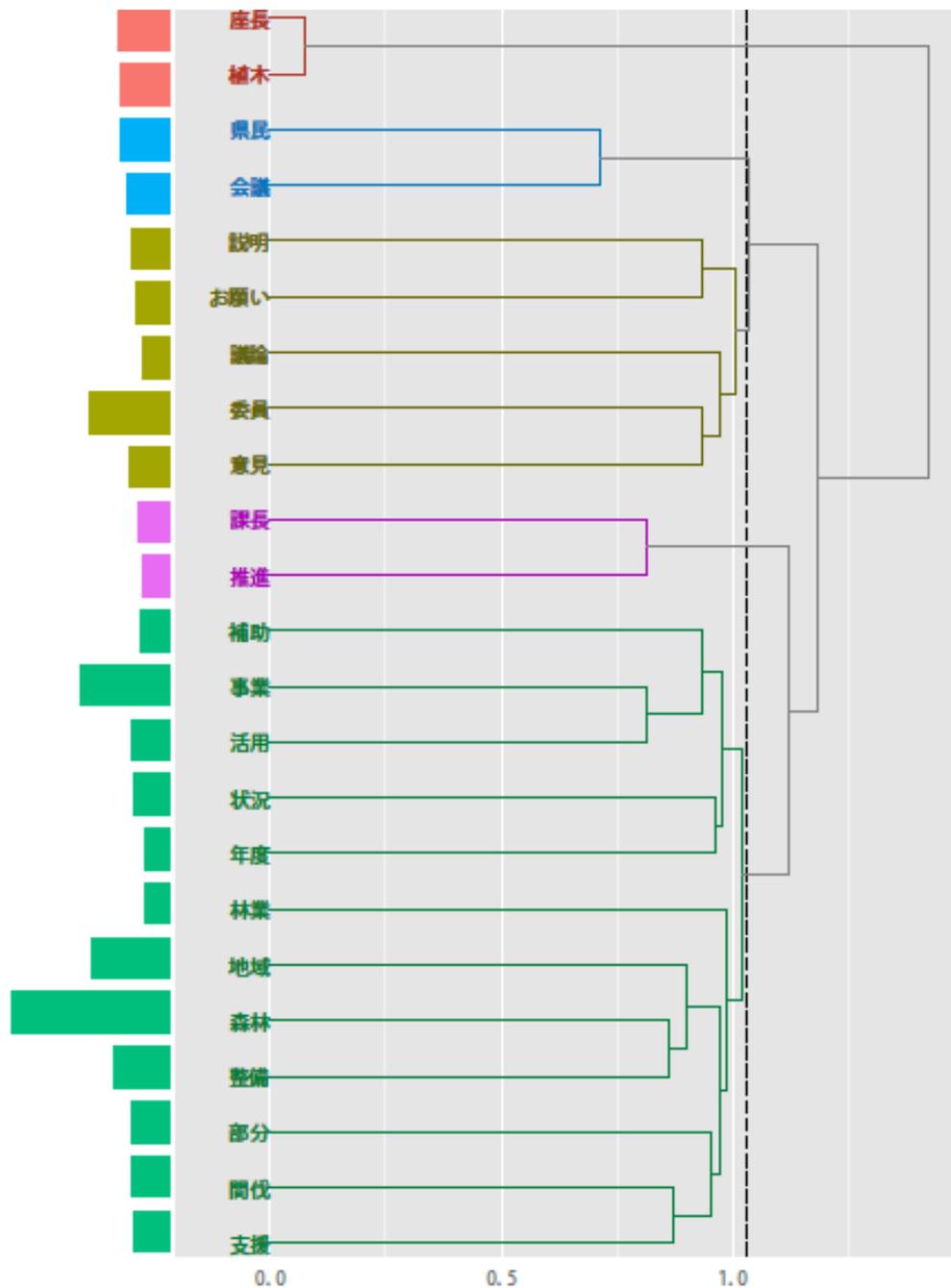
あり、また、里山に近い地域住民の皆様のみならず広く都市部住民の皆様にも森林税の効果を実感していただけることにもつながるものと考えます。このため、将来的な林業の自立や地域産業の活性化に向け、間伐の推進のみならず、間伐材の搬出、間伐材等の森林資源の多面的利用の促進、地域の森林づくりを主導する人材の育成を一体的に進め、各地域の特色を活かした持続可能な森林づくりの仕組みを構築することが必要です」（長野県林務部[2014]p. 4）と書かれている。

ここで示される森林税が目指すべき方向は、「地域産業としての林業」である。単に衰退した林業に補助金を出して、雇用を維持するというような消極的な意味ではないところがきわめて重要である。地域産業としての林業は、里山に住む住民だけでなく、都市部住民にも恩恵を広げられるものでなければならない。そのことが意味するのは、既存の林業の在り方を見直して、木材需要のみ頼らず、地域の中で自ら需要を作り出していくことである。その際、木質バイオマスの利用拡大は非常に有益であると考えられる。なぜなら木質バイオマスは大量生産・大量輸送・大量消費の既存エネルギーとは異なり、適切な仕組みづくりのもとでは、小規模でも地域内で持続的に機能するものだからである。幸い、長野県内には、早くから地域における木質バイオマスの意義に着目して、地域の森林関係者を巻き込んで展開している事例がある。そのような取り組みが地域に根付いて、森林税が活用されていけば、森林税の未来は見えてくるかもしれない。

6. 長野県の森林税の実際

第2期目の森林税の転換が実際にどのようなになっているかを確認するために、第2章と3章で用いたテキストマイニング分析を使い、客観的に把握できるようにしたい。その際に明らかにする研究仮説は3章と同様に、「行政や議会が直面している専門性や民主性の問題を、参加という手法を通じて克服する」である。なお、データと分析手法は第3章と同様である。ここでは、階層的クラスターと多次元尺度構成法を用いて、議事録における用語のつながりを明らかにして、実態を明らかにしていく。残念ながら、長野県の情報源が限られているが、対比として林業県として知られている高知県を取り上げることで、長野県の独自性を浮き彫りしていきたい。

図 2 5. 長野県第 2 期階層的クラスター (最小出現数 200)



同じ林業県である高知県では以下のとおりである。

図26. 高知県第1期階層的クラスター (最小出現数 100)

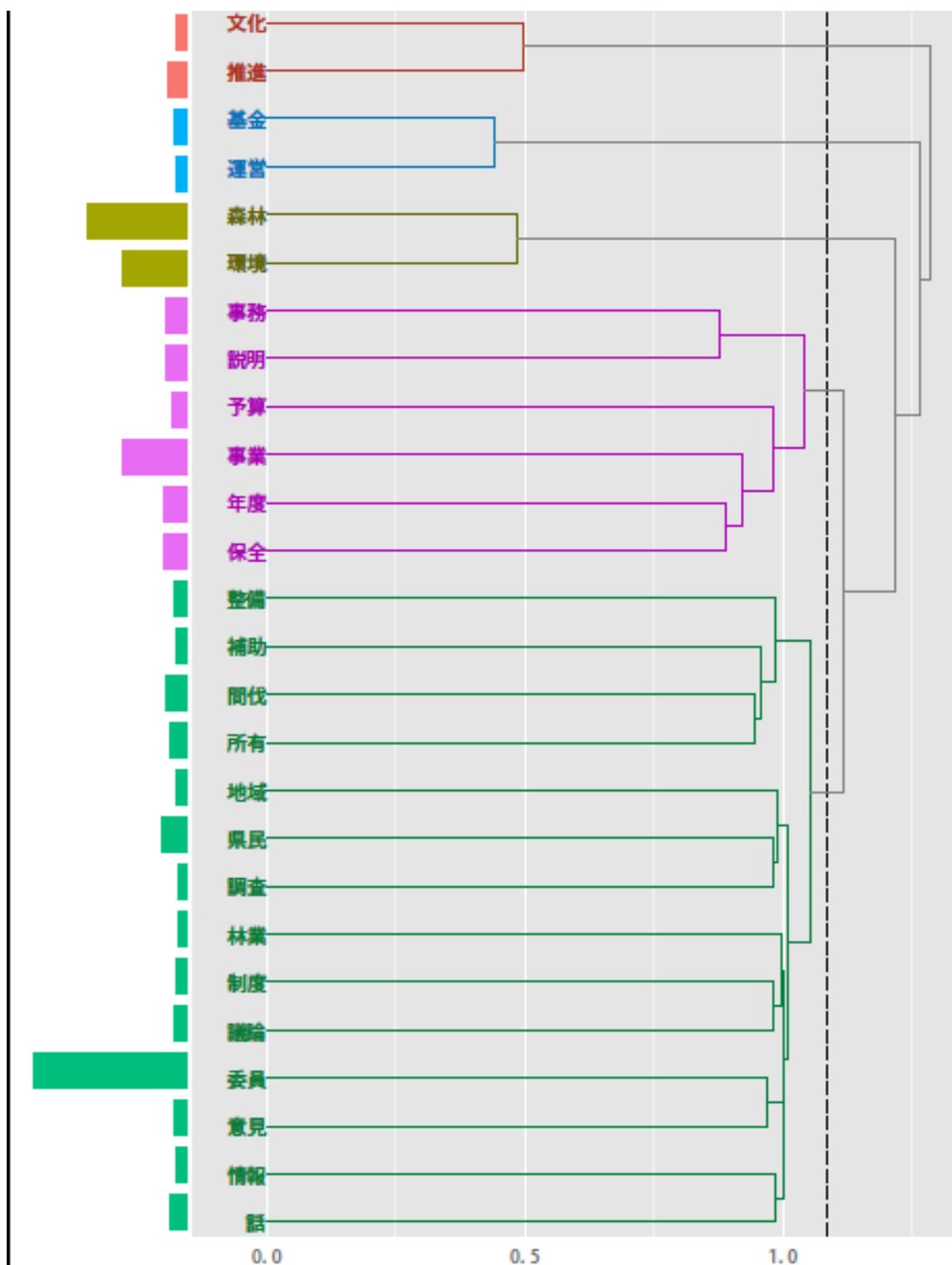


図 2 7. 高知県第 2 期階層的クラスター (最小出現数 200)

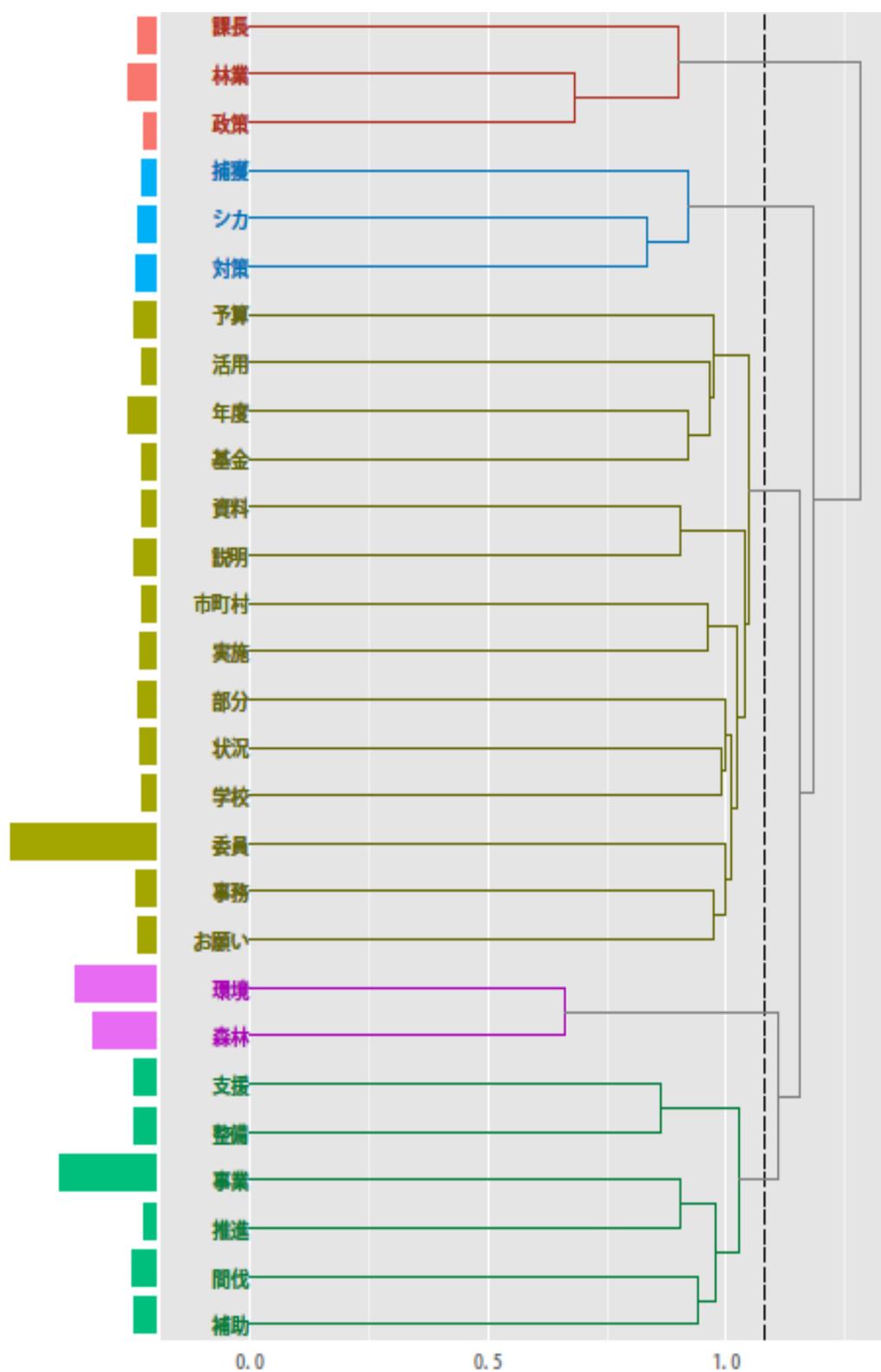


図 2 8. 高知県第 3 期階層的クラスター (最小出現数 100)

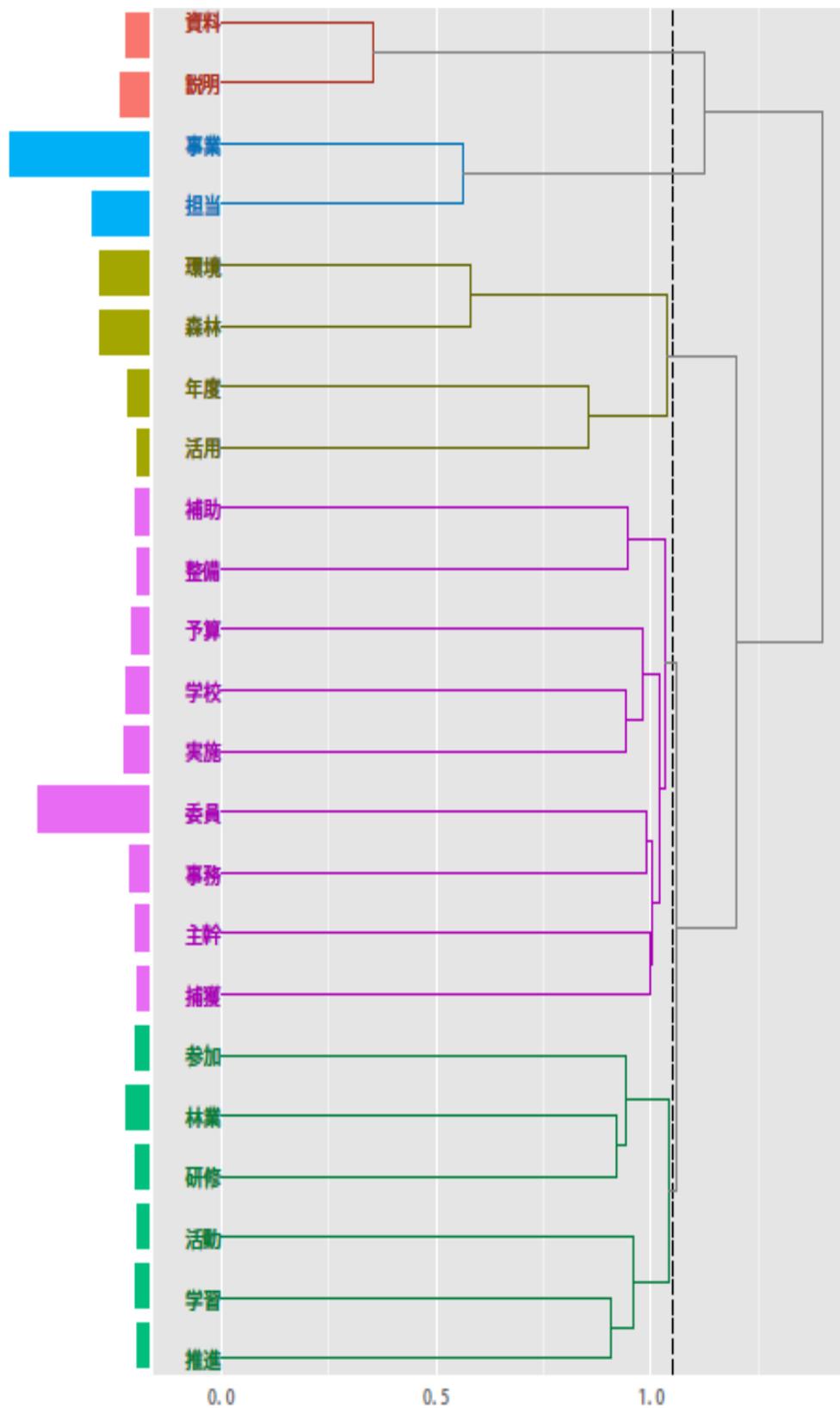
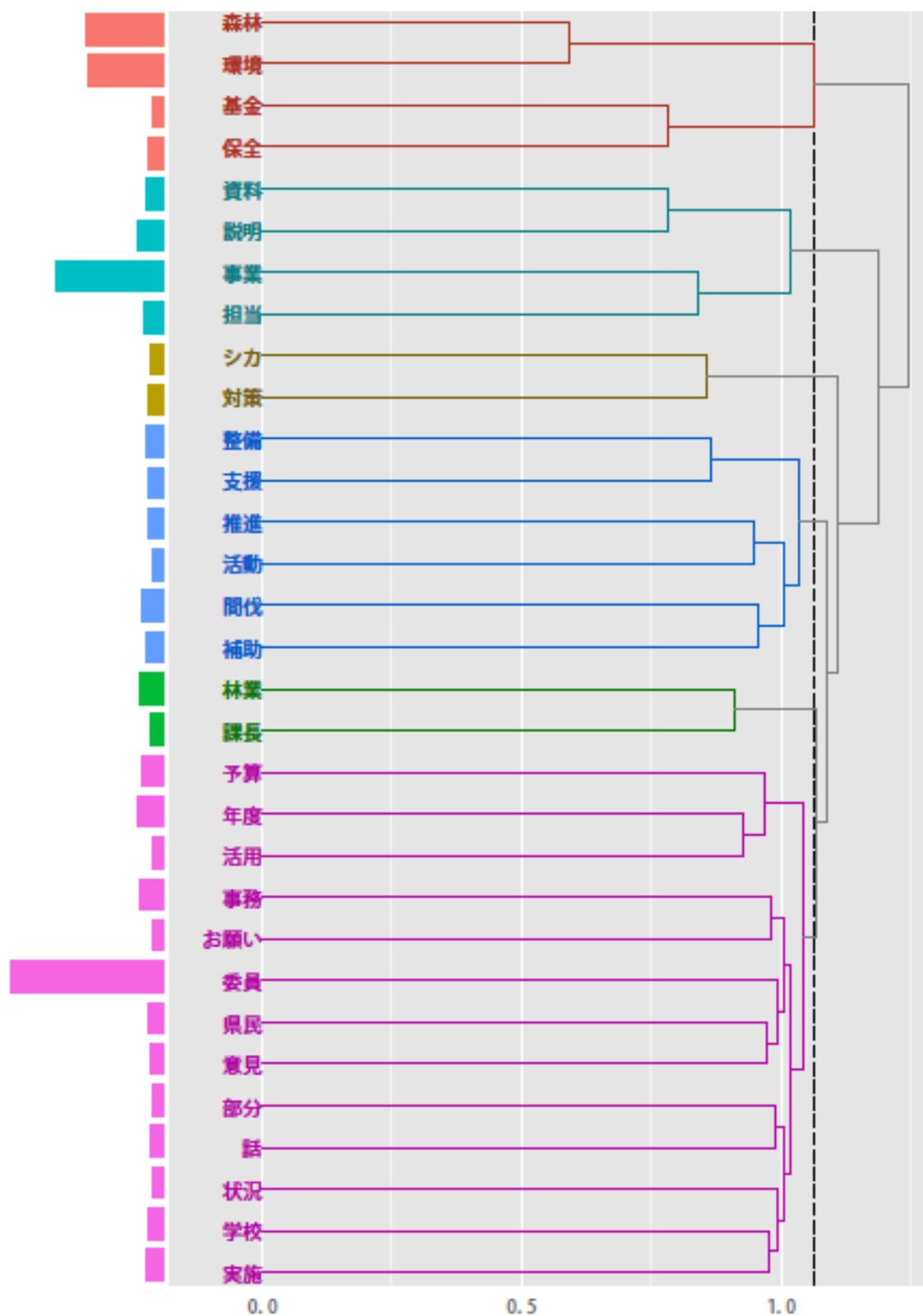


図 2 9. 高知県統合版階層的クラスター (最小出現数 350)



長野県の第2期と高知県の全期間を比べてみると、長野県の第2期は高知県の第1期と類似している点が多い。高知県では第3期においては、「整備」と「補助」が「予算」「学校」「実施」のクラスターと最も近くに位置しており、「林業」は「研修」と「参加」と隣接している。長野県では、「事業」「活用」が「間伐」「支援」「地域」「整備」と隣接しており、具体的な森林整備の議論が間伐支援のつながりでなされていることが確認できる。だが、第3章で分析した神奈川県のように、研究仮説を裏付けるような特徴は見出しにくい。すなわち、森林整備の各項目と県民会議の距離が離れており、むしろ専門家の意見を示す項目と近いことが指摘できるからである。このことは多次元尺度構成法においても同様である。

図30. 長野県第2期多次元尺度構成法（最小出現数200）

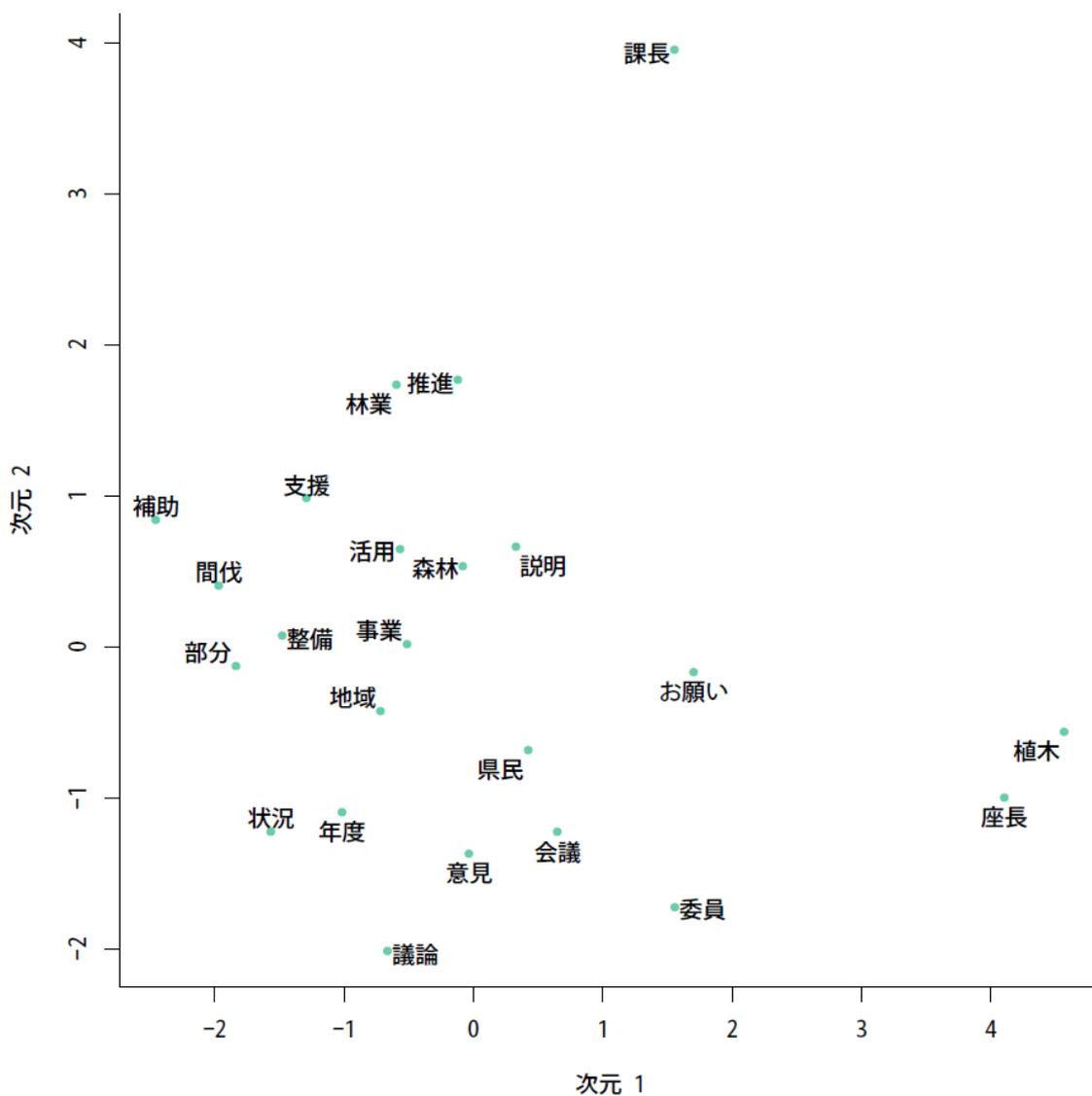


図 3 1. 高知県第 1 期多次元尺度構成法 (最小出現数 100)

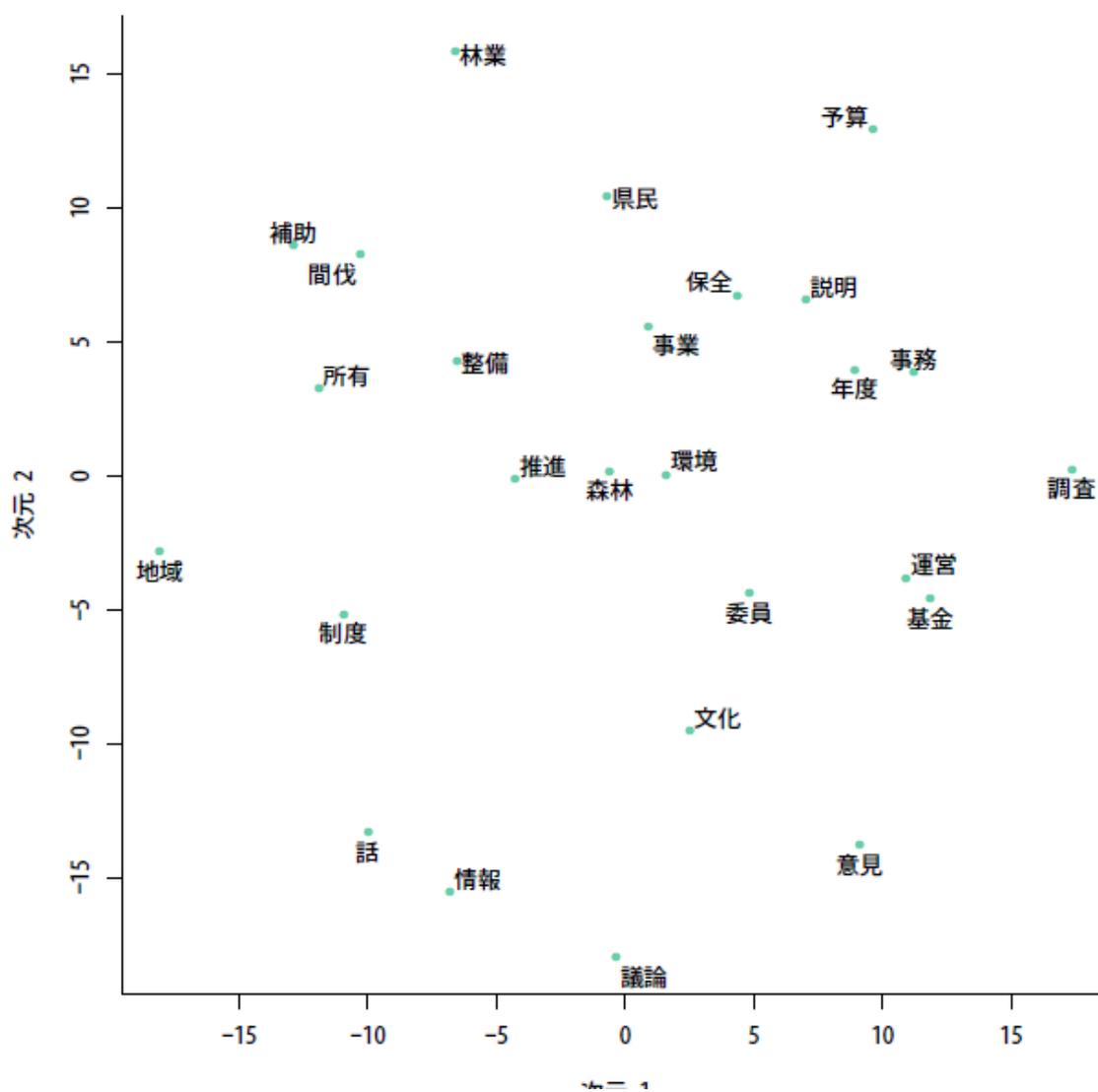


図 3 2. 高知県第 2 期多次元尺度構成法 (最小出現数 200)

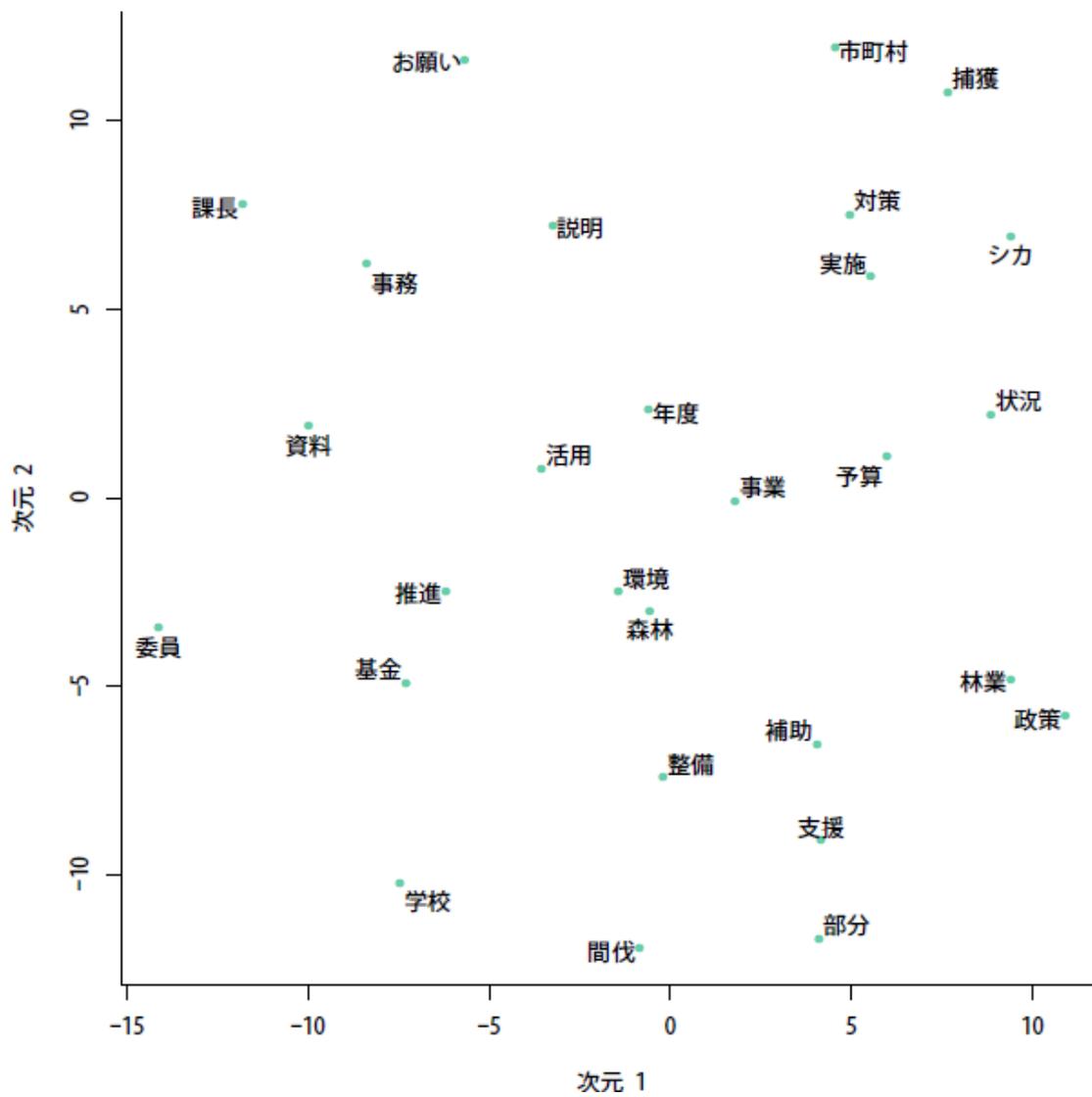


図 3 3. 高知県第 3 期多次元尺度構成法 (最小出現数 100)

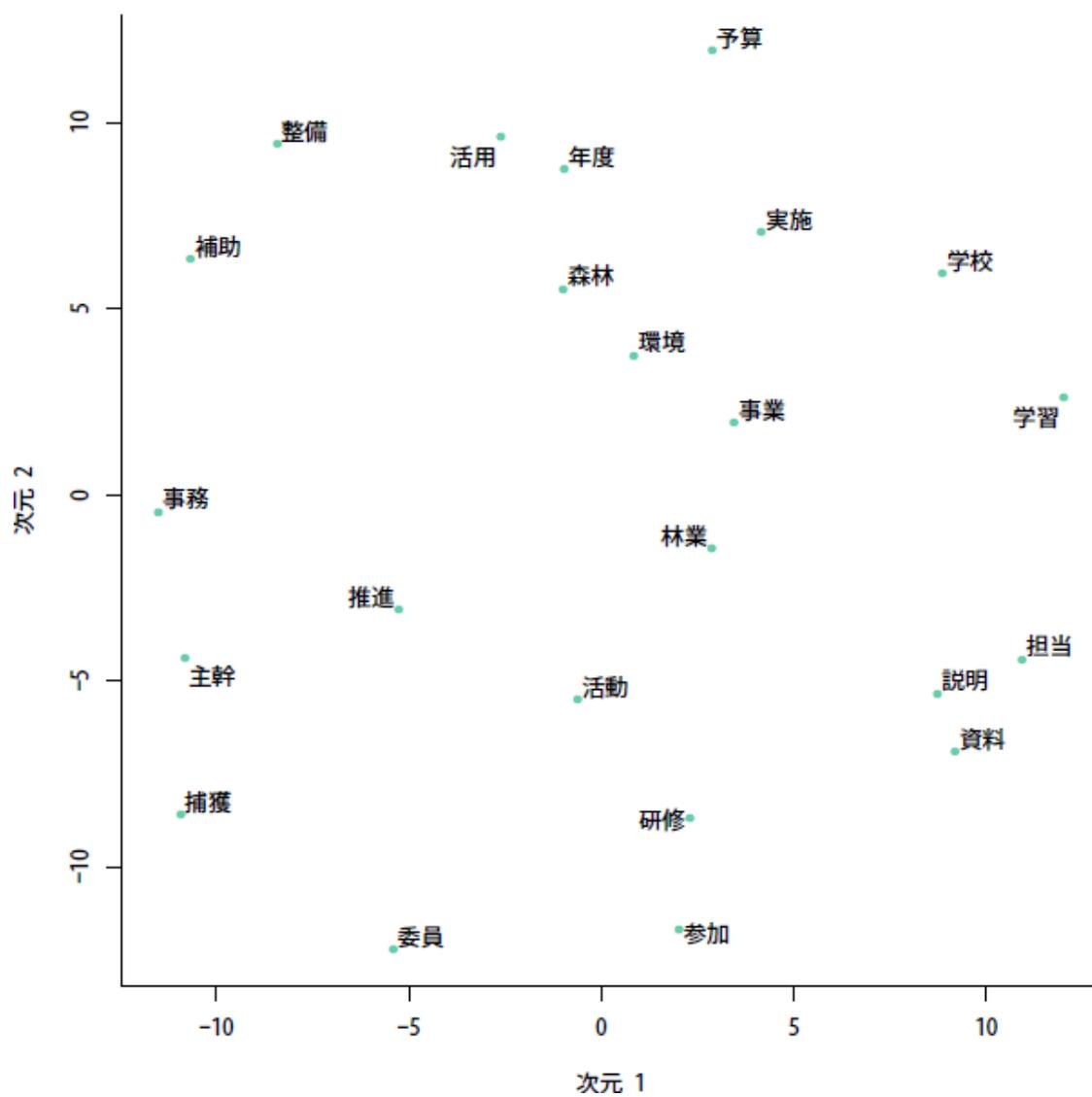
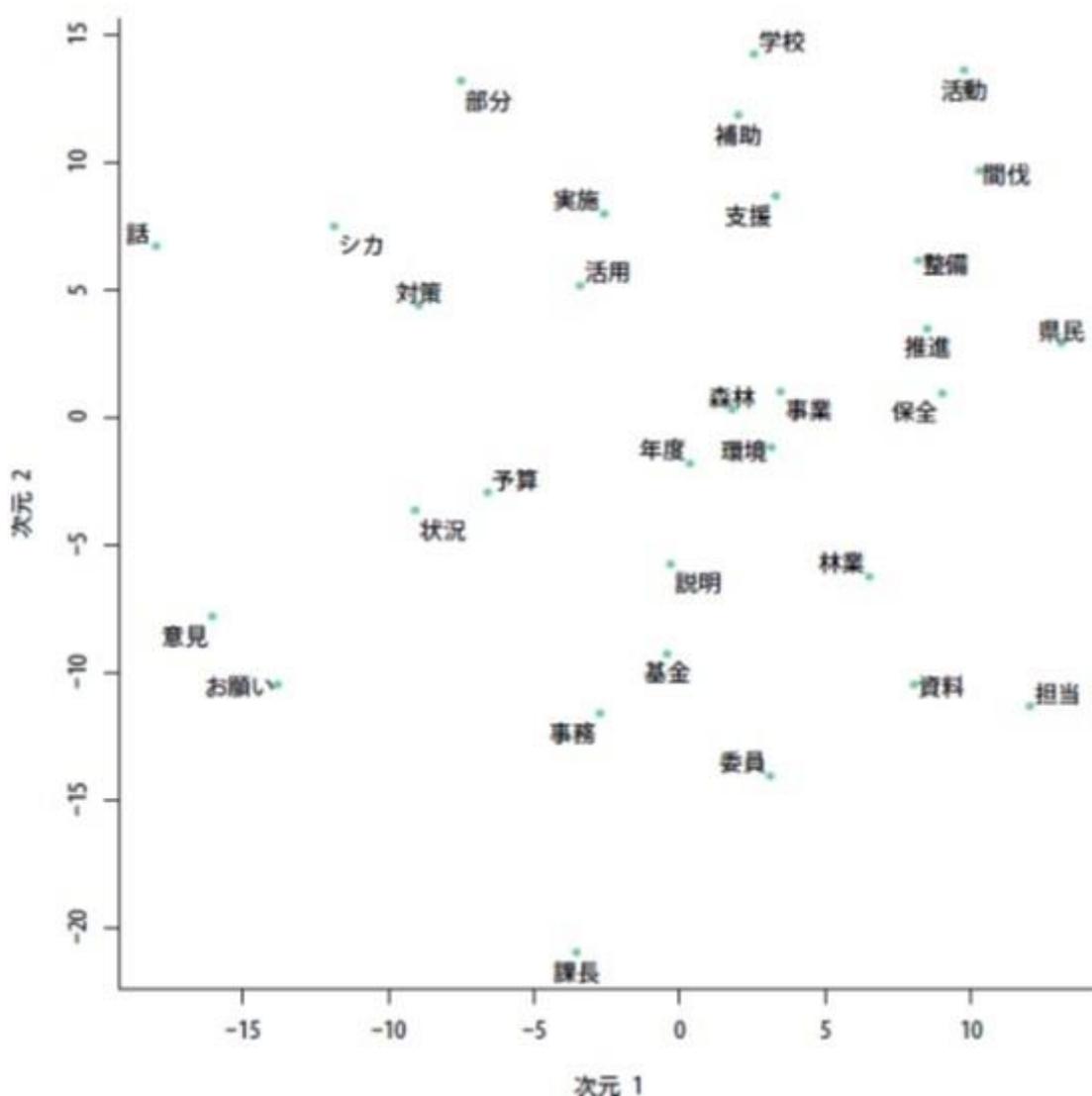


図 3 4. 高知県統合版多次元尺度構成法 (最小出現数 350)



この分析結果を踏まえると、長野県第 2 期と時期的に近い高知県の第 3 期は、用語一つ一つの密集が弱く、一定の方向性を持ったものとは見なせない。その意味では、長野県第 2 期はまとまりを持っている点で、違いは見出せるが、研究仮説を裏付ける際立った特徴と呼べるものは見当たらない。

にもかかわらず、長野県は同じく林業県である高知県と比較しても、県民会議として際立った特徴を持ち始めている。これが第 2 章で示した森林環境税のタイプ③である。結局のところ、長野県で大きな方向転換をなしえたのは、分析結果を見る限り、県民会議そのものよりも、すでに考察した地方税制研究会の存在に寄るところが大きいことを表している。実際

に、地方税制研究会の座長を務めている青木宗明先生に電話インタビューしたところ⁶⁹、県民会議は税を使うことを考えている場所であり、地方税制研究会は納税者の立場から議論を行い、県に対して提言してきたという証言を得た。だが、搬出間伐への補助という画期的な方向転換にも関わらず、長野県では、第2期目が終わり、第3期目に延長するかどうかの議論を行う中で、その実績はほとんど出ていないということも明らかになっている。この要因として、青木先生によれば、搬出間伐への補助ができるとしても、林業を健全に経営するだけの環境が悪いままなので、実施できていないという。このような課題も明るみに出始めており、地域づくりの視点から森林環境税を評価するのは前途多難であるが、それでもなお、旧来型の国主導の森林政策と比べれば、ましな方だと考えなければならない。長野県の教訓を踏まえるならば、いかに納税者としての県民の意見を税の用途を決定する場に具体的に反映させていくかどうかを検討していかなければならないのである。

⁶⁹ 2017年12月7日実施。

第5章 森林環境税の展望

第1節 はじめに

本研究において、森林環境税の理論と実際に関する考察を行ってきた。それらの成果を総括しつつ、森林環境税の展望を明らかにするのが本章の位置づけである。

第2節 各章の総括

第1章では、生態系サービスへの支払いとしての森林環境税を位置づけることを主眼としていた。まず初めに、租税思想史の観点から、森林環境税に見られる租税思想としての参加型税制がそれまでの類似した税制案と比べて非常に意義深いものがあることを指摘した。その上で、Muradian R. らの PES 理論を援用して、森林環境税は、「特定地域の住民が自分たちの地域における生態系サービスの価値を気づき、それらを活かして、自分たちの社会関係や価値観をより良くしていくために位置づけられる」ことを明らかにした。本研究全体に通じる問題意識は、単なる森林再生のための補助金という性格を持つべきではないという点と地域住民が単に税を負担するに終わらせないことが肝要であるということである。

第2章では、森林環境税の実際を把握するために、入手可能な議事録をテキストマイニングを通じて、分析した。その結果、3つのタイプ分けができることを検証した。

第3章では、森林環境税と関連付けられてきた参加型税制の実態を神奈川県を事例を中心に考察した。神奈川県は当初、参加型税制の土壌が十分にあったが、時期を経るにつれて、低迷していることが明らかになった。

第4章では、地域づくりの視点から森林環境税を考察し、長野県を事例にして、地域産業としての林業を再生していく財源に位置づけていく方向性を明らかにした。

第3節 森林環境税の展望を考える手がかり

1. 先行研究のレビュー

本研究によって明らかになった森林環境税の現状を踏まえて、森林環境税を展望していく際にまず参考にしたいのが、長谷川[2015]に示されている次の3点である。

- ① 地域住民が森林を地域の未来を左右する重要な自然資本であることを認識すること。
- ② 森林資源を有効に活用していくための手段として、地域産業としての林業を位置づけること。
- ③ 森林経営を地域づくりの観点で地域に活かせる人材を育成すること。

①については森林を資本と見なさずに、環境の視点を重視した方が森林保全につながるという考えもあるが、森林環境税の動向を見る限り、環境目的の視点で重要な場所は明確に区分しつつ、経済林としての可能性がある個所については積極的に自然資本と位置付け、県民への理解と参画を促すことが重要であると考えられる。

②については、森林の恩恵を環境の視点から見る以上に、経済的な観点から林業を地域の

中で位置づけようというものである。長野県はすでに述べた固有の森林問題から林業を捉え直して、地域づくりの視点で森林税を林業支援に活用しようとしている。さまざまな難題は残っているものの、地域住民の主体的な取り組みを通じて、地域の中で試行錯誤的に解決策を模索することが重要である。

①と②を着実に進めていくためにも、③の人材問題は欠かせない。地域づくりの観点からの人材という視点は、単に専門知識や能力が高いというだけでなく、地域住民との円滑なコミュニケーションや信頼関係の構築をしながら、日々自ら学習と研究を続けていけるという意味合いを持たせることが大切である。

現在のところ、全国的に見て、この3点すべてを満たしているところは見当たらない。第4章で取り上げた長野県でさえ、①と②の部分がとりわけ十分だとは言えないであろう。

2. 森林環境税の不正受給問題をどう考えるか？

他方で看過できない問題もある。本研究において最有力としてきた長野県の中で、2015年に森林環境税の不正受給問題が発覚したからである。2015年1月に大北森林組合⁷⁰（大町市）の補助金不正受給問題が発覚した。この組合が不正受給の内訳に、国からの補助金以外に、森林税が含まれていることが分かったのである。この事件は単に国からの補助金を持つ問題として捉えるべきなのか、それとも森林税についても何かしらの問題があるのか、意見が分かるところであろう。ただ、間違いなく言えることは、森林環境税における県民会議が果たすべき税のチェックという機能が発揮されていないということである。

事件を詳しく見ていくと、不正受給した造林事業（間伐等）のうち、「みんなで支える里山整備事業」に森林税が使われていた。この事業は「里山林の機能回復を重点的に進めるための、集落をあげた面的な間伐」となっている。ここで問題になってくるのが、県側の認識では、事業自体が緊急性が高く、地域の強い要望を受けて実施されるということである。しかしながら、実際の作業が完了していないにもかかわらず、発覚が遅れたのである。本当に地域の要望があったのであれば、少なくとも地元の人々から進捗状況に関する問い合わせがあってもおかしくない。

一般的な補助金とは異なり、森林税であれば、県民の緊急性の高いニーズに応じた活用事業が行われていると見なせるので、なぜ、活用事業の恩恵を直接受ける予定の地元住民からの声が上がらなかったのか、という疑問が生じる。仮に住民レベルでこの不正受給問題の影響を受けていないのであれば、言い換えると住民がすぐに改善するよう要望していないのであれば、なぜ活用事業を県側が行ったのかという見方もできるであろう。県側が事業の緊急性が高いと判断していても、その事業の恩恵を直接受ける森林所有者や里山周辺の住民が認知していない可能性があるのである。もしそれが事実であれば、そもそも森林税を必要

⁷⁰ 参照：「広報おおまち—大町市の企業紹介—」2013年11月

(<http://www.city.omachi.nagano.jp/00013500/00013200/00013210/00013215.html>、2015年4月18日アクセス)

としているところが県側で明確になっていない恐れもある。このことは森林税にとって大きな問題を孕んでいる。なぜなら、森林税の恩恵は山に近い人ほどわかりやすくなっているはずなので、森林税の動向に最も敏感であるはずの人たちが今回の問題では沈黙していたという事実が出来上がってしまったからである。

現在のところは森林税を継続していくことを長野県森林づくり県民会議は決めているが、問題が沈静化したと判断するのは早計である。この問題は、もともと国庫補助金の不正受給をセットで生じたものであるが、財源の運営についてのチェック機構が制度上存在していた森林税において問題が発覚したことが事態を深刻化する恐れがある。つまり、県民会議が健全に機能していれば起こりえない問題なのである。その点を考慮すればするほど、県民会議の機能不全を認めざるを得ないのである。もっとも、このような事実を持って、地方に財源を移譲すること自体に問題があるという風に捉えるのは望ましくない。なぜなら、もともと森林環境税は国の森林政策の問題点を放置しないようにするために導入されたものという一面があるからである。地方で問題が起こっているからといって、中央での財源集中を正当化するものにはなりえない。

長野県で起こった森林組合の不正受給問題は、これまでの森林税の成果が県民に認知されにくくなっていることに起因することは間違いない。その意味で、より県民が税の成果を実感できるようにしていく必要がある。その意味では、長野県が森林税の第2期において、明確に林業支援を表明したことは一筋の光明といえるかもしれない。今後、林業再生という形で森林税の成果が県民に見えるようになっていけば、森林税に対する県民の認知度も上がっていくと考えられる。もちろん、林業そのものが健全に経営され、県内の様々なところで、県産の林産物を目にする必要がある。森林税を活用した林産物に関しては、誰でもすぐに確認できるようなマークやシールなどをつけるといった工夫もしていくべきであろう。この税は県民の認知が上がれば上がるほど、より良い成果が期待できるからである。

もし民間であれば、このような事態になることもないという主張は十分な説得力を持っているであろう。都道府県のような行政が森林再生に向けた活動を行う必然性もないとも言える。第1章で示した生態系サービスへの支払いという考え方は、世界的には民間主導の方が多いと言われている。その意味では、民間による PES を通じて林業再生の可能性も模索すべきかもしれない。現に、行政主導の森林環境税は期待以上の成果を上げているとは言いきれない。もっとも、民間主導の PES が増えるとしても、行政の関りがなくなるわけではない。TEEB においても、PES の実行に当たっては、行政のバックアップが必要であることが指摘されている。どのような PES であれ、行政が何かしらの関りを持つことになるので、現行の森林環境税の実施を通じて、様々な経験値を蓄積していくことは有益であると考えられる。

3. 全国版森林環境税の導入の動きについてどう考えるか？

各地方の森林環境税に最もインパクトを与えると思われるのが全国版森林環境税の導入である。遠藤[2015]は、全国版森林環境税の導入を念頭に置いて、これまでの森林環境税の

経緯と論点を明らかにしている。

林野庁や環境省が推進している政府新税は、森林の公益的機能を維持するための財源確保を主な目的として住民に広く負担を求め、税収を森林整備等に充てるという点で、地方の森林環境税とよく似ていると述べられている。国が森林環境税を導入する場合、地方の森林環境税との関係はどうあるべきかについては次のように述べている。地方の森林環境税は自主財源であり、地方が主体的に先駆的な施策を開発できるという利点がある一方、その税収規模は林業費の総額に対してわずかであり、地方は、むしろ国による財源保障の充実に期待しているという。こうした事情を踏まえ、国は地方と協議し、国の政策目的の実現に資する施策については、具体的手法や進め方を地方にゆだねるとともに一定の助成を行うといった仕組みが提案されている。

このような棲み分けが指摘されているが、懸念事項もある。これまでに多額の補助金等が投入されてきたにもかかわらず、林業が停滞し森林の機能を維持することが困難になっているとすれば、新たに森林の公益的機能に着目した森林環境税を導入しようとする根拠が揺らぐと指摘されている。また、既存の歳出を組み替える、無駄を省く等により既存の財源から費用を捻出できるのではないかとといった議論が出てくることも考えられる。

実際に全国版森林環境税が導入されることになった場合、最も期待されているのが、これまでに財源が行き届いていなかった市町村に回る点であろう。都道府県を仲介せずに、市町村と国が森林行政における関係性を作り上げていくことは十分に考える。実際に、市町村の方が都道府県よりもきめ細やかな森林経営計画を立てられるであろう。それほど日本の森林は一様ではないのである。全国版森林環境税という財源に加えて、適切な専門知識を持った人材が市町村にいて、地方の森林環境税よりも成果が上がるかもしれない。それほどインパクトをもたらす可能性がある全国版森林環境税に対して、森林環境税を導入している都道府県は危機感を持つべきである。

もっとも、都道府県の森林環境税の中には、これまでに市町村との関係を作ってきたところが少なからずある。森林環境税の用途として、市町村が事業提案して取り組めるものがある。用途全体で見れば、小さいものであったが、今後のことを考えれば、過去の総括も含めて注目していくことが肝要であろう。

最も恐れることは、全国版森林環境税が導入された後に、地方の森林環境税を導入している都道府県がその延期をやめることである。5年間の運用後に見直しも含めた検討を行うことになっているが、これまでは延長されてきたものの、全国版森林環境税が導入されれば、地方の森林環境税が置かれた状況は一変するであろう。間違いなく県議会からは、二重課税に対する反発が予想される。そのような圧力に屈することなく、独自の意義を主張し続けることができるかどうかは都道府県には求められてくるであろう。

4. これからの森林環境税はどうあるべきか

最後に、以上の分析を踏まえての持論を論述したい。森林環境税は制度設計当初から地方

自治の拡充や財政民主主義の実現に向けた可能性を秘めていた。だが、本分析を踏まえると十分な成果を上げているとは言い難い。それでも、現状の日本において、参加型税制として森林環境税以外に、地方自治の拡充や財政民主主義の実現を展望できるものは見当たらない。その意味で、森林環境税は納税者一人一人が納税意識を高めるような制度設計を内包している。

その点では、最も有効な発展の方向性は、「生態系サービスへの支払い」という考え方を普及させることである。ここから、2つの視点から見た森林環境税の展望を示すことができる。まず一つ目は地方財政学の視点である。森林環境税を支払うことが、森林が持つ生態系サービスへの恩恵に対する対価であるという感覚を納税者が持つことができれば、単なる税金の一種以上の価値を持つのである。日本人にとって、税金というのはいやいや納めるものという感覚が根強いが、積極的に森林環境税を支払う可能性はある。すなわち、森林環境税を納めることで、身近な森林が保全され、その恩恵が見える化していけば、森林環境税の支払意思額も高まっていくことは十分に考えられる。現在の森林環境税の支払額として多い500円というのが適正なものかどうかは定かではない。これからのことを考えれば、地方の森林環境税に加えて、全国版の森林環境税の負担額が発生するよりも、地方の多様なニーズに応じた適正な負担額を試行錯誤していくことが好ましいと考える。

二つ目はエコロジー経済学の視点である。森林を生態系として捉えることで、特定の機能に限定しない多様な機能を発揮させることを目指せるのである。このことは、目下進んでいる大型バイオマス発電への抑止力という意味合いも含まれている。すでに述べたように、現在荒廃している森林エリアは林業を通じて再生させるよりも、バイオマスエネルギーの供給と見なされる可能性が高い。なぜなら、バイオマスに用いた方がコストも低く、短期間でベネフィットが生まれるかもしれないからである。しかしながら、過度にバイオマスに依存した後には待っているのは、はげ山と化した山である。生態系の機能を取り戻すには相当の時間がかかるであろう。生態系の機能が復活するまでは、洪水のような自然災害のリスクも高まったままになるかもしれない。今後起こりうるリスクを総合的に判断して、森林整備の方向性を考えていく際に、生態系サービスという視点は有益であり、それを軸としたPESとしての森林環境税の意義も明確になることは間違いない。

加えて、森林環境税は現状では名称から明らかなように、森林のための税ではあることは明白であるが、必ずしも森林に限った話に終わらず必然性はないとも言及すべきであろう。納税者が参画していく参加型税制は森林環境税にのみ適応されるとは限らない。むしろ、森林保全以外の様々な行政サービス（例えば、地域の児童福祉の問題や公共事業の問題）に対しても、納税者の意識が向かうようになれば、租税全般に対する問題意識が育まれることが期待できる。現行の税制では、参加型の余地は限られているが、森林環境税という経験を通じて、税制の持つ可能性に気づくことは十分に考えられる。今の森林環境税でさえも、県民の合意があれば、森林に限定しない様々な用途に活用していけると思われるので、広く税制の可能性を検討していく方向性を重視していく必要があると考える。

参考文献

- 青木宗明[2003]「「水資源環境税」の理論と現実」『税』58(9)、40-50 ページ。
- 浅田慎也[2014]「福岡県森林環境税事業のとりくみと成果——ふくおかの森林をみんなで守り育てるために」『農業と経済』80(9)、80-85 ページ。
- 池上惇[1990]『財政学』岩波書店。
- 池上惇[1999]『財政思想史』有斐閣。
- 石崎涼子[2004]「第 19 章 森林政策の財政支出」所収堺正紘編著『森林政策学』(株)日本林業調査会、223-237 ページ。
- 石崎涼子[2010]「森林・林業政策における国と地方自治体」『経済科学研究所紀要』40、97-108 ページ。
- 石田和之[2005]「地方税としての森林環境税」日本財政学会第 62 回全国大会。
- 井手英策[2013]『日本財政 転換の指針』岩波新書。
- 植木達人[2009]「長野県における森林環境税の導入過程と森林整備」『信州自治研』211、長野県地方自治研究センター、pp. 9-20。
- 植田和弘[2003]「環境資産・地域経済・参加型税制」所収神奈川県監修『参加型税制・かながわの挑戦—分権時代の環境と税—』第一法規、179-185 ページ。
- 植田和弘[2010]「地方環境税の現状と課題」、全国知事会。(http://www.nga.gr.jp/news/H22.5.21kouennkaigiji-uedashi.PDF、2017 年 5 月 15 日アクセス)
- 遠藤真弘[2015]「森林環境税：これまでの経緯と創設に向けた論点」『調査と情報』(875)、国立国会図書館、1-10 ページ。
- 大野智彦[2012]「第 3 部 総合討論「水源環境税のガバナンス」：討論 1「参加の段階論から戦略論へ」」『財政と公共政策』52、76-79 ページ。
- 小田切徳美[2013]「農山村再生とは何か—その意味づけと戦略」『J C 総研レポート』vol. 25、2-12 ページ。
- 小田切康彦[2015]「地方議会における参加・協働言説—会議録を用いた分析—」日本公共政策学会 2015 年研究大会 於・京都府立大学 6 月 7 日。
- 梶山恵司[2011]『日本林業はよみがえる 森林再生のビジネスモデルを描く』日本経済新聞出版社。
- 神奈川県[2003]『参加型税制・かながわの挑戦』第一法規。
- 神奈川県[2015]「神奈川県の森林・林業 2015」。
- 兼村高文・洪萬杓[2012]「住民参加型予算の現状と今後—日韓の事例を中心に—」『自治総研』(405) 地方自治総合研究所、1-25 ページ。
- 川勝健志・植田和弘[2005]「地方環境税と地方税原則」『都市問題』、96(7)、57-68 ページ。
- 北尾邦伸[2009]『森林社会デザイン学序説 第 3 版』(株)日本林業調査会。
- 木村憲一郎[2016]「県民の意向を反映した森林環境税の運用に関する一考察—いわての森

- 林づくり県民税事業評価委員会の事例分析からー』『林業経済研究』62 卷 (2016) 2 号、1-10 ページ。
- 栗山浩一・寺島拓・吉田謙太郎・興梠克久[2006]「コンジョイント分析による森林ゾーニング政策の評価」『林業経済研究』52(2)、17-22 ページ。
- 栗山浩一[2010]「生物多様性の経済価値評価」林希一郎編『生物多様性・生態系と経済の基礎知識』中央法規、147-170 ページ。
- 駒木貴彰[1999]「第4章 森林経営学史」所収船越昭治編『森林・林業・山村問題研究入門』株式会社地球社、45-59 ページ。
- 佐藤主光[2002]「地方税の諸問題と分権的財政制度のあり方」『フィナンシャル・レビュー』65、148-168 ページ。
- 佐藤主光[2005]「地方の自立と財政責任を確立する地方税制改革に向けて」『フィナンシャル・レビュー』76、45-74 ページ。
- 佐藤大樹、山本美穂[2013]「栃木県「森林環境税」における普及啓発活動の現状と課題：宇都宮市内小学校へのアンケート調査を通して」『宇都宮大学農学部演習林報告』49、61-68 ページ。
- 篠原一[1977]『市民参加〔現代都市政策叢書〕』岩波書店。
- 篠原一[2012]「終章 若干の理論的考察」所収篠原一編『討議デモクラシーの挑戦—ミニ・パブリックスが拓く新しい政治』岩波書店、233-256 ページ。
- 島恭彦[1982]「近世租税思想史」所収『島恭彦著作集（第1巻）財政思想史』有斐閣。
- 神野直彦[2005]「政策税制としての法定外税」『都市問題』96(7)、48-55 ページ。
- 森林整備推進協議会[1987]『水源税、森林・河川整備税創設運動の記録』。
- 水源環境保全・再生かながわ県民会議[2014]「第4期水源環境保全・再生かながわ県民会議への引継書」(<http://www.pref.kanagawa.jp/uploaded/attachment/725067.pdf>、2016年5月18日アクセス)
- 総務省[2014]「地方財政白書〈平成26年版(平成24年度決算)〉」日経印刷。
- 其田茂樹[2012]「地方分権一括法と法定外税・超過課税の活用—応益的共同負担の観点から」所収諸富徹・沼尾波子編『水と森の財政学』日本経済評論社、109-132 ページ。
- 曹穎[2015]「PESの視点から見た森林環境税及び水源基金の課題 - 愛知県の事例検討を中心に」『水資源・環境研究』28(1)、75-81 ページ。
- 高井正[2013]『地方独自課税の理論と現実』日本経済評論社。
- TEEB[2009a]「生態学と経済学の視点を統合して、生物多様性と生態系サービスの価値を測る(仮訳)」『生態系と生物多様性の経済学：生態学と経済学の基礎(仮訳)』(公財)地球環境戦略研究機関、(http://www.iges.or.jp/jp/archive/pmo/pdf/1103teeb/teeb_d0_j.pdf、2014年1月7日アクセス)
- TEEB[2009b]「生態系と生物多様性の評価への社会経済学的評価(仮訳)」『生態系と生物

多様性の経済学：生態学と経済学の基礎（仮訳）』（公財）地球環境戦略研究機関、
（http://www.iges.or.jp/jp/archive/pmo/pdf/1103teeb/teeb_d0_j.pdf、2017年5月15日アクセス）

TEEB[2010a]「生物多様性、生態系及び生態系サービス（仮訳）」、『生態系と生物多様性の経済学：生態学と経済学の基礎（仮訳）』（公財）地球環境戦略研究機関、
（http://www.iges.or.jp/jp/archive/pmo/pdf/1103teeb/teeb_d0_j.pdf、2017年5月15日アクセス）

TEEB[2010b]「生態系サービス及び生物多様性価値評価経済学（仮訳）」、『生態系と生物多様性の経済学：生態学と経済学の基礎（仮訳）』（公財）地球環境戦略研究機関、
（http://www.iges.or.jp/jp/archive/pmo/pdf/1103teeb/teeb_d0_j.pdf、2017年5月15日アクセス）

TEEB[2010c]「生態系サービスへの支払いおよびコンサベーション・バンキング（仮訳）」『TEEB 報告書第2部：地方行政担当者向け（仮訳）』（公財）地球環境戦略研究機関、
（http://www.iges.or.jp/jp/archive/pmo/pdf/1103teeb/teeb_d2_j.pdf、141-162 ページ。2017年5月15日アクセス）

TEEB[2010d]『TEEB 統合報告書（仮訳）』（公財）地球環境戦略研究機関、
（http://www.iges.or.jp/jp/archive/pmo/pdf/1103teeb/teeb_synthesis_j.pdf、2017年5月15日アクセス）

長野県森林づくりの費用負担を考える懇話会[2007]「みんなで支える森林づくり—新たな取組と費用負担のあり方についての提言—」
（<http://www.pref.nagano.lg.jp/rinsei/sangyo/ringyo/shisaku/zean/keka/documents/191106teigen-honbun.pdf>、2015年5月10日アクセス）

長野県林務部森林政策課[2009]「平成21年度 長野県森林・林業白書」
（<http://www.pref.nagano.lg.jp/rinsei/sangyo/ringyo/shisaku/h21hakusho.html>、2015年5月10日アクセス）

長野県林務部森林政策課[2014]「平成26年度（2014）長野県林務部業務内容—森林を活かし 森林に生かされる 私たちの豊かな暮らし—」。

長野県林務部[2014]「平成25年度みんなで支える森林づくりレポート - 長野県森林づくり県民税活用事業実績報告 - 」（<http://www.pref.nagano.lg.jp/rinsei/sangyo/ringyo/shisaku/kenminzei/katsuyo/documents/25repoto.pdf>、2015年5月10日アクセス）

長野県地方税制研究会[2012]「長野県森林づくり県民税の再検討～平成25年度（2013年度）以降の継続に向けた4つの制度改善～」
（https://www.pref.nagano.lg.jp/zeimu/kurashi/kenze/aramashi/aramashi/documents/houkokusho_honbun_1.pdf、2017年5月15日アクセス）

沼尾波子[2010]「自治体の独自課税を通じた森林保全の財源調達とその課題—「かながわ水源環境保全税」の事例を中心に」『日本大学経済学部経済科学研究紀要』40、109-119

ページ。

長谷川朝恵[2012]「水源林再生のための制度—水源環境保全税制と県民参加—」所収木平勇吉・他編『丹沢の自然再生』(株)日本林業調査会、97-107 ページ。

長谷川尚史[2015]「未来社会での森林資源利用」(奈良県森林の適切な保全と活用シンポジウム基調講演資料。<http://www.pref.nara.jp/secure/131865/hasegawa01.pdf>、2015年3月20日アクセス)

林希一郎・伊東英幸[2010]「生態系サービスへの支払い(PES)」林希一郎編『生物多様性・生態系と経済の基礎知識』中央法規、172-192 ページ。

林希一郎・吉田謙太郎[2010]「TEEB とグリーンエコノミー—生物多様性と経済・ビジネスの新しいあり方」(公財)地球環境戦略研究機関、(<http://www.iges.or.jp/jp/archive/pmo/pdf/20100827teeb/Hayashi.pdf>、2017年5月15日)

番場哲晴[2003]「「水源涵養税」をめぐる動向」『税』58(9)、ぎょうせい、24-39 ページ。

福岡克也[1998]『エコロジー経済学—生態系の管理と再生戦略』有斐閣。

福田誠[2014]「県民みんなで“こうちの森”を守る : 高知県の森林環境税の取り組み」『グリーン・エージ』41(4)、13-16 ページ。

藤田香[2007]「サステイナブル社会と環境政策—森林環境税を素材として—」『サステイナブル社会と公共政策』143、103-147 ページ。

ベスピャトコ・リュドミラ・ユリイブナ[2008]「環境サービスに対する支払いメカニズムとしての森林環境税に関する研究」名古屋大学学術機関リポジトリ

(<http://ir.nul.nagoya-u.ac.jp/jspui/bitstream/2237/9687/1/Bespyatko%20lyudmyla%20%E5%8D%9A%E5%A3%AB%E8%AB%96%E6%96%87.pdf>、2017年5月15日アクセス)

増田正[2012]「地方議会の会議録に関するテキストマイニング分析 : 高崎市議会を事例として」『地域政策研究 = Studies of regional policy』15(1)、17-31 ページ。

松原剛史[2011]「奈良県森林環境税の成果と将来」『税務経理』(9085)、2-6 ページ

三木義一[2015]『日本の納税者』岩波新書。

宮永健太郎[2012]「水・森をめぐる公共政策とそのガバナンス—水源環境保全・再生かながわ県民会議の意義と教訓」所収諸富徹・沼尾波子編著『水と森の財政学』日本経済評論社、159-181 ページ。

諸富徹[2005]「森林環境税の課税根拠と制度設計」所収日本地方財政学会編『分権型社会の制度設計』、勁草書房、65-81 ページ。

諸富徹[2010]『地域再生の新戦略』中央公論新社。

諸富徹[2013]『私たちはなぜ税金を納めるのか』新潮社。

林野庁[2011]「内閣府「森林と生活に関する世論調査」(平成23年12月調査)の主な結果」林野庁、(<http://www.rinya.maff.go.jp/j/press/kouhou/pdf/120220-01.pdf>、2017年5月15日アクセス)

- 林野庁[2012a]『森林・林業白書（平成24年版）』林野庁、
(<http://www.rinya.maff.go.jp/j/kikaku/hakusyo/24hakusyo/pdf/14hon4-1.pdf>、2014年1月7日アクセス)
- 林野庁[2012b]「参考付表」『森林・林業白書（平成24年版）』林野庁、
(<http://www.rinya.maff.go.jp/j/kikaku/hakusyo/24hakusyo/pdf/huhyou.pdf>、2014年1月7日アクセス)
- 山本信次[2010]「都市と農山村の関係の再構築と森林の再生」全国町村会。
(<http://www.zck.or.jp/article/yamamoto/index.html>、2013年10月2日アクセス)
- 吉田謙太郎[2009]「森林生態系サービスの環境評価と政策利用—生態系サービスへの支払いに向けて—」所収浅野耕太編著『環境ガバナンス叢書⑤自然資本の保全と評価』ミネルヴァ書房、216-233ページ。
- 吉田謙太郎[2013]『生物多様性と生態系サービスの経済学』昭和堂。
- 吉村妙子[2012]「市民による自然保護活動—水源環境保全税制の発足と市民参加—」所収木平勇吉・他編『丹沢の自然再生』(株)日本林業調査会、495-503ページ。

Daly, H. E. and J. Farley[2004], *Ecological Economics - Principles and Applications* Island Press.

Muradian, R, E. Corbera, U. Pascual, N. Kosoy and P. H. May [2010] “Reconciling theory and practice: An alternative conceptual framework for understanding payments for environmental services” *Ecological Economics* 69, pp.1202-1208.

Wunder, S. [2007] “The Efficiency of Payments for Environmental Services in Tropical Conservation” *Conservation Biology* 21(1), pp. 48-58.